

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

DU RÉGIME DES IMPORTATIONS ET DES EXPORTATIONS

PENDANT LA GUERRE ET L'APRÈS-GUERRE

(Août 1914 — Août 1920)

THÈSE

pour le Doctorat

(*Sciences politiques et économiques*)

Présentée et soutenue le 9 Juin 1921

PAR M. RENÉ BOUFFANDEAU

PRÉSIDENT : M. CHARLES RIST

SUFFRAGANTS : MM. SOUCHON
HITIER



PARIS
EDITIONS de LA VIE UNIVERSITAIRE
13, Quai de Conti

1921

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

DU RÉGIME DES IMPORTATIONS ET DES EXPORTATIONS

PENDANT LA GUERRE ET L'APRÈS-GUERRE

(Août 1914 — Août 1920)



THÈSE
pour le Doctorat

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le 9 Juin 1921

PAR M. RENÉ BOUFFANDEAU

PRÉSIDENT : M. CHARLES RIST

SUFFRAGANTS : MM. SOUCHON

HITIER



1921

EDITIONS de LA VIE UNIVERSITAIRE

13, Quai de Conti

PARIS

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE I. — *Du régime des importations et des exportations avant la guerre, durant et après les hostilités.*

- 1) La liberté du commerce et les intérêts nationaux : les prérogatives du Gouvernement 5
- 2) Des prohibitions d'entrée et de sortie avant la guerre. 8
- 3) Les conséquences économiques de la guerre : les mesures qu'elles provoquent. 9
- 4) Les prohibitions d'entrée et de sortie durant les hostilités et depuis l'armistice. 14

CHAPITRE II. — *Premières mesures économiques de guerre.*

- 1) Les mesures de la première période de guerre : leurs caractères. 17
- 2) Les importations facilitées : réduction ou suspension des droits de douane. 18
- 3) Les prohibitions de sortie : le décret du 21 décembre 1914; la loi du 17 août 1915. 22
- 4) Extension progressive des prohibitions. 28
- 5) Vers une politique de coordination des mesures économiques. . 30

CHAPITRE III. — *Développement du régime des prohibitions.*

- 1) L'évolution de la politique économique de guerre. 32
- 2) La loi du 6 mai 1916; le décret du 11 mai 1916; le décret du 22 mars 1917 et son application; la loi du 5 avril 1918 sur la saisie des marchandises importées sans autorisation. 35
- 3) Les exportations et leur contrôle. 45
- 4) Les accords étrangers et les importations. 51

CHAPITRE IV. — *Le Contrôle de l'Etat sur les transports, l'importation et la répartition des matières premières.*

- 1) Navigation, affrètements et transports. 59
- 2) Les moyens de paiement : le change. 64
- 3) Les consortiums, comptoirs ou offices : la répartition des matières premières; la péréquation des prix. 67
- 4) Contrôle et collaboration. 79

CHAPITRE V. — *Retour partiel à la liberté du commerce.*

- 1) Après l'armistice. 83
- 2) Réduction progressive des prohibitions; suppression du Comité des dérogations : dissolution des consortiums, offices ou comptoirs. 84
- 3) Retour aux mesures protectionnistes; rétablissement de l'admission temporaire des produits prohibés; la loi du 29 juillet 1919; les taxes *ad-valorem*; les coefficients des droits spécifiques. 92

CHAPITRE VI. — *Réaction et réglementation nouvelle.*

- 1) La situation économique d'après-guerre; le change, la rareté des produits provoquent une réaction. 100
- 2) Nouvelles prohibitions de sortie fin 1919; les prohibitions d'importation de 1920; le décret du 23 avril 1920. 102
- 3) Décrets successifs: tergiversations et empirisme. 111

CHAPITRE VII. — *Essais de politique économique de guerre et d'après-guerre.*

- 1) Nécessités de guerre et nécessités économiques. 119
- 2) Les efforts tentés, les résultats acquis durant les hostilités. 121
- 3) Les difficultés économiques de l'après-guerre. 124
- 4) Essais de politique économique nationale. 125



CHAPITRE PREMIER

DU REGIME DES IMPORTATIONS ET DES EXPORTATIONS AVANT LA GUERRE, DURANT ET APRES LES HOSTILITES

1) *La liberté du commerce et les intérêts nationaux; les prérogatives du Gouvernement.* — 2) *Des prohibitions d'entrée et de sortie avant la guerre.* — 3) *Les conséquences économiques de la guerre; les mesures qu'elles provoquent.* — 4) *Les prohibitions d'importation et d'exportation durant les hostilités et depuis l'armistice.*

1) La France, en 1914, vivait sous le régime de la liberté instauré par la Révolution. Liberté mitigée, d'ailleurs, par les douanes et les droits dont sont frappées les marchandises à leur entrée, par les clauses des traités de commerce, par les dispositions législatives accordant aux pouvoirs publics des droits de réglementation allant, dans certains cas, jusqu'à la prohibition d'importation et d'exportation des marchandises.

Ce régime ne s'était installé que fort lentement. Il résultait d'un compromis de raison et d'ordre pratique, adopté par les Chambres et le gouvernement, après examen des théories souvent trop absolues du Libre Echange et des exigences souvent excessives du protectionnisme.

En principe, la circulation des produits et des matières échangées est libre ; aucun droit ni impôt ne peut frapper les objets importés ou mis en vente s'il n'a été préalablement consenti par les représentants de la nation. La charte du 14 juin 1814 le proclame elle-même. Mais comme les taxes et les prohibitions peuvent avoir, en dehors de toute fiscalité, le caractère de mesures de défense nationale de l'intérêt général ; comme d'autre part, elles ne sont efficaces, le plus souvent que si elles sont décidées en temps opportun et appliquées immédiatement, le gouvernement a réclamé le droit de prendre d'urgence, en certains cas, les dispositions nécessaires, à la condition de les soumettre à bref délai à la ratification du Parlement.

C'est ainsi que l'article 34 de la loi du 17 décembre 1814 permettait au roi, provisoirement et en cas d'urgence, de prohiber, par voie d'ordonnance, les marchandises de fabrication étrangère ; d'augmenter les droits de douane sur ces marchandises à leur importation ; de diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures ; d'autoriser ou de suspendre l'exportation des produits du sol et de l'industrie nationale, comme de déterminer les droits auxquels ils seront assujettis.

Dans tous les cas, ces mesures devaient être soumises aux deux Chambres, sous forme de projet de loi, avant la fin de la session ou à la plus prochaine session, si elles ne sont pas assemblées.

Les pouvoirs ainsi accordés au Gouvernement étaient moins étendus que ceux qu'il tenait, antérieurement, de la loi du 29 floréal, an X.

Les dispositions de la loi du 17 décembre 1814, si elles ont été restreintes par la loi du 15 juin 1861 visant les grains et

certaines denrées alimentaires, sont restées applicables à toutes les autres marchandises jusqu'en 1910. En effet, l'article 8 de la loi de douane du 11 janvier 1892 n'a rien modifié à ce sujet, sinon qu'il a complété les prérogatives du pouvoir exécutif en matière de tarifs douaniers et de prohibitions.

Voici d'ailleurs le texte de cet article 8 :

« Le Gouvernement est autorisé à appliquer des surtaxes ou le régime de la prohibition à tout ou partie des marchandises originaires des pays qui appliquent ou appliqueront des surtaxes ou le régime de la prohibition à des marchandises françaises. Ces mesures doivent être soumises à la ratification des Chambres, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de la session suivante. »

Les dispositions précitées et celles du paragraphe 1^{er} de l'art. 34 de la loi du 17 décembre 1814 ont été remplacées par l'art. 3 de la loi du 29 mars 1910, d'après lequel le Gouvernement peut, par décrets rendus en Conseil des Ministres, appliquer des surtaxes allant jusqu'au double des droits inscrits au tarif général ou égales à la valeur de la marchandise. Il est, en outre, autorisé à frapper d'un droit *ad valorem*, jusqu'à concurrence de 50 0/0, tout ou partie des articles exemptés d'après le tarif.

Ces mesures ont le caractère de représailles et c'est le même esprit qui a dicté le sixième paragraphe visant les dispositions exceptionnelles que les circonstances rendraient urgentes (1).

Même avec ce dernier paragraphe, le pouvoir exécutif n'était pas suffisamment armé pour décréter de prohibition l'entrée ou la sortie des marchandises. Il faudra donc l'intervention du législateur.

(1) Art. 3 de la loi du 29 mars 1910. § 6. — Le gouvernement pourra « prendre d'urgence, dans le cas où les mesures arrêtées par des pays étrangers seraient de nature à entraver le commerce français, toutes dispositions appropriées aux circonstances. »

Signalons les pouvoirs donnés au Gouvernement par la loi du 29 mars 1887 lui permettant, quand le prix du pain s'élève à un taux menaçant pour l'alimentation publique, de suspendre les droits de douane pour certains produits alimentaires; par la loi du 12 décembre 1897 ou loi du Cadenas, permettant l'exécution immédiate et anticipée par décret de tout projet de loi tendant à relever les droits sur les céréales ou leurs dérivés, les vins, bestiaux ou viandes fraîches; par la loi du 12 juillet 1906 qui donne au Gouvernement le droit de suspendre, en cas de mobilisation générale, tout ou partie des droits afférents au froment, viandes salées, avoine, légumes secs, etc.

Enfin quelques lois spéciales instituent des pouvoirs particuliers, notamment en matières de denrées coloniales.

2) Ainsi, à la veille de la guerre, les marchandises, dans leur généralité, ne font l'objet d'aucune prohibition à l'entrée ou à la sortie. Seules sont frappées de prohibition d'une manière permanente, celles sur lesquelles l'Etat exerce son monopole (Tabacs, poudres et munitions, cartes à jouer, monnaies et médailles, allumettes chimiques et bois préparés pour les allumettes).

Des mesures de police ou d'ordre sanitaire s'appliquent également, dans certains cas, pour la protection de la santé publique et pour prévenir la propagation des épizooties ou des maladies atteignant les plantes cultivées.

Enfin, pour la protection de nos produits nationaux, « sont prohibés à l'entrée, exclus de l'entrepôt, du transit et de la circulation, tous produits étrangers, naturels ou fabriqués, portant soit sur eux-mêmes soit sur des emballages, caisses, bal-lots, enveloppes, bandes ou étiquettes, etc., une marque de fabri-que ou de commerce, un signe ou une indication quelconque

de nature à faire croire qu'ils ont été fabriqués en France ou qu'ils sont d'origine française. Cette disposition s'applique également aux produits étrangers, fabriqués ou naturels, obtenus dans une localité du même nom qu'une localité française, qui ne porteront pas le nom du pays d'origine et la mention « importé » en caractères manifestement apparents. » (1)

3) La guerre éclate. Par son caractère mondial, par la mise en œuvre de toutes les ressources de la science et de l'industrie, par sa durée dépassant toutes les prévisions, par ses conséquences économiques qui persistent longtemps après la signature de l'armistice et même de la paix, elle force les peuples, durant la lutte formidable qui met aux prises les belligérants à substituer à leur législation douanière et à leur réglementation commerciales des dispositions nouvelles; elle les oblige à rechercher, maintenant encore, les moyens de parer aux difficultés qu'ils éprouvent pour leur approvisionnement tant en ce qui concerne les échanges que les moyens de paiement.

Les mêmes causes provoquent les mêmes mesures législatives ou gouvernementales. Les prohibitions qui étaient une arme de combat pour la France de la Révolution, luttant contre la coalition, deviendront pour la France de 1914 un moyen de gêner l'ennemi et d'accroître, au contraire, notre force de résistance. Nous verrons reparaître des décrets analogues à la loi du 19 thermidor an IV, qui interdisait la sortie de plus de deux cents articles de marchandises diverses, et la politique du blocus du célèbre décret de Berlin, du 21 novembre 1806, sera reprise par les Alliés contre les empires centraux, avec une ampleur et une persistance telles qu'elle finit par triompher de l'endurance de l'ennemi.

(1) Art. 15 de la loi du 11 janvier 1892.

Les hostilités terminées, le monde demeure si perturbé que l'on n'a pu encore revenir à la liberté du commerce. L'on en reste à l'application empirique, hésitante, tergiversante de procédés renouvelés du mercantilisme.

Sous la pression des évènements, pour satisfaire aux nécessités mêmes de la guerre, furent prises, au jour le jour d'abord, suivant une esquisse de plan concerté ensuite, les différentes mesures d'ordre économique envisagées comme devant être efficaces. Elles laissèrent entrevoir parfois la conception d'un programme national qui ne fut jamais réellement établi durant les hostilités et qui souleva des oppositions pour son application à l'après-guerre.

Que devait-on forcément se proposer? D'une part : assurer les ressources du pays, les aménager, les économiser, les augmenter, de manière à accroître à la fois notre puissance offensive et nos moyens de défense. D'autre part : atteindre l'ennemi dans ses forces vives en gênant son ravitaillement, le fatiguer, l'affamer, l'épuiser et, ainsi, le réduire à merci.

Pour obtenir ces résultats, on prit toute une série de dispositions qui, peu à peu, devaient affaiblir les empires centraux et on les compléta par des mesures pouvant faciliter nos approvisionnements comme le renforcement de notre matériel de guerre.

La législation en vigueur ne suffit pas toujours. Les décrets pris par le Gouvernement d'abord, les lois votées ensuite par le Parlement complétèrent les textes existants et permirent de prendre les mesures nécessaires telles que :

- 1° L'interdiction du commerce avec les sujets de l'empire d'Allemagne et de l'empire austro-hongrois;
- 2° La répression de la contrebande de guerre;
- 3° La mise sous séquestre des biens des sujets ennemis;

4° Le blocus économique des empires centraux et des nations entraînées dans leur alliance;

5° Les prohibitions d'importation de marchandises et les ordres de priorité pour les transports de celles qui étaient considérées comme les plus importantes pour le pays; les mesures prises pour la répartition de ces marchandises à l'intérieur;

6° Les prohibitions de sortie des marchandises et produits français et les accords passés avec les neutres au sujet des produits qu'il recevaient de France;

7° Les régimes spéciaux adoptés pour le blé et autres céréales panifiables, la viande frigorifiée, le sucre, le charbon, les essences, les alcools, etc.; la réglementation des transports par voie ferrée, celle de la navigation et de l'affrètement.

Dans le cadre restreint de cette étude, nous devons nous borner à un rapide examen des dispositions qui ont régi les importations et les exportations. Qu'il nous soit donc permis de nous en tenir à des indications sommaires pour toutes les mesures concernant l'interdiction du commerce avec l'ennemi, la contrebande de guerre, les intérêts privés des sujets allemands et austro-hongrois, le blocus économique et même pour tout ce qui touche à la question des changes et des moyens de paiement.

Les dispositions prises au sujet des *importations* correspondent aux nécessités militaires ou économiques du moment où elles sont mises en vigueur. Elles sont déterminées, tantôt par les besoins du ravitaillement de l'armée et de la population civile ou par le programme de renforcement du matériel de guerre, tantôt par les conditions du change et les conséquences financières du déficit de notre balance commerciale. Les intérêts du pays sont parfois en contradiction entre eux selon le point de vue auquel on se place; de là, la complexité et la difficulté

des problèmes qui se posent. S'agit-il d'accroître les ressources et les armements de la nation en lutte contre ses agresseurs ? On provoque des importations abondantes en allant jusqu'à la suppression des droits de douane. Mais l'afflux des produits étrangers n'ayant plus le contre-poids des exportations ni celui du paiement en or de la rente des capitaux français placés à l'extérieur, notre monnaie se déprécie, nous sommes conduits à l'endettement. Il faut donc essayer de rétablir la situation financière. Alors, on restreint l'entrée des marchandises ; on va même jusqu'à la prohibition pour les produits non indispensables. Ainsi s'expliquent les mesures successives qui ont été prises et qui doivent être envisagées en tenant compte des circonstances.

Au début des hostilités, par exemple, et jusqu'en 1916, ce qui domine tout, c'est la nécessité de fournir abondamment les armées françaises d'armes et de munitions, de les équiper, de les ravitailler, de procurer à la population civile une alimentation que la production nationale ne suffit plus à lui assurer.

En effet, en même temps que du fait de la guerre, les besoins se sont accrus dans une proportion énorme, les moyens d'y satisfaire ont été considérablement réduits. La mobilisation de vingt-huit classes a privé les usines et les champs de main-d'œuvre. Les céréales panifiables se raréfient, le sol étant insuffisamment cultivé malgré le courage des vieillards, des femmes et des enfants des campagnes. Dix départements, les plus riches, sont envahis et leur production agricole fait défaut. Le sous-sol également n'est plus exploité avec la même intensité. Les mines de houille du Nord et les mines de fer de la Lorraine sont occupées. Il faut donc importer du blé et d'autres céréales, de la viande, des bestiaux, des denrées alimentaires, des che-

vaux et des mulets, du charbon, des aciers, des draps et des objets d'équipement, sans compter le matériel de guerre.

Dans les mois d'août et septembre 1914, notre balance commerciale était grosse de péril. Elle entraînait la sortie de l'or; partant la diminution à la Banque de France de l'encaisse métallique garantissant la circulation des billets. Elle provoquait la hausse des changes et notre endettement.

Le remède à cette situation créée par la guerre, maintenue et aggravée par les besoins de la guerre, ne pouvait être dans les dispositions protectionnistes du temps de paix. Le seul relèvement des droits de douane eût été ou insuffisant ou inefficace. Les pouvoirs publics cherchèrent donc à réduire les importations par la prohibition d'entrée frappant les produits qui n'étaient pas nécessaires et à restreindre l'apport en France des marchandises dont l'utilité, quoique reconnue, était moindre que pour d'autres. Une loi du 6 mai 1916 autorisa le Gouvernement à prendre, par décrets, les dispositions urgentes.

La pénurie du tonnage, les difficultés du transport par voie ferrée ajoutaient encore aux crises économiques et financières. La politique de prohibitions d'importation devait donc être complétée par une politique des transports. En premier lieu, il fallait amener sur notre territoire, et aussi abondamment que possible, les armes, les munitions, le matériel, les équipements, le ravitaillement des troupes. En second lieu seulement, venait l'approvisionnement du pays. Enfin, pour les objets non indispensables qu'on laissait entrer, leur transport restait subordonné aux affrètements libres et aux wagons qu'on pouvait leur réserver. Ainsi se conjuguèrent avec la politique des prohibitions, les mesures visant la navigation, la réglementation du frêt et les ordres de priorité pour les transports.

Des considérations différentes ont provoqué les *prohibitions d'exportation* pendant les hostilités et après la signature de l'armistice.

Durant la guerre, elles avaient pour but :

1° De réserver aux besoins nationaux les marchandises, les produits et les matières premières se trouvant sur notre territoire et dans nos ports ou entrepôts;

2° D'empêcher l'ennemi de se procurer une partie de ces marchandises ou produits par l'intermédiaire des neutres.

L'interdiction de commerce avec l'ennemi et les précautions prises contre la contrebande de guerre n'auraient pas suffi, en effet, pour prévenir l'acquisition par les empires centraux des produits et objets d'origine française qui leur faisaient défaut. Il fallut donc compléter ces mesures par des prohibitions de sortie.

Mais ces prohibitions, coïncidant avec un fléchissement considérable de la production agricole et industrielle avaient pour résultat d'aggraver la situation que nous avons signalée. Le chiffre de nos exportations tombé de sept milliards de francs environ, en 1913, à moins de quatre milliards de francs en 1915, allait encore s'abaisser, du moins par comparaison avec les importations. Les prohibitions nuisaient donc à notre crédit et s'opposaient à la reprise de l'activité nationale.

Pour parer à ces inconvénients et dans l'intérêt de nos relations avec les puissances neutres, on dut prévoir des *dérogations* aux prohibitions de sortie. Ces dérogations étaient accordées à titre général ou à titre individuel par le Ministre des Finances après avis d'une Commission spéciale. Pour prévenir certains abus, la Commission établit alors le système du *Contingentement*, d'après lequel l'autorisation de sortie était, pour chaque catégorie de marchandises, limitée à une quantité déterminée.

Même avec ces précautions, les garanties étaient insuffisantes quand il s'agissait de produits exportés chez des neutres qui pouvaient les réexpédier en pays ennemi. Des accords furent donc passés avec la Suisse, la Hollande, le Danemark, la Suède et la Norvège. D'après les conventions adoptées, le contingent déterminé de marchandises exportées dans chacun de ces pays était consigné à des organisations commerciales régulièrement constituées et responsables.

Depuis la cessation des hostilités et la signature de la paix, la politique des prohibitions de sortie ne saurait se réclamer des mêmes principes. Il ne s'agit plus de priver les anciens ennemis des produits qui, en temps de guerre, accroissaient leur force de résistance, si l'on peut encore invoquer la nécessité de conserver sur le marché national des marchandises et des produits que quatre ans et demi de guerre ont raréfiés dans le monde entier.

Ce sont ces dernières raisons qu'invoque le Gouvernement pour justifier les prohibitions de sortie maintenues malgré ses intentions proclamées de revenir à la liberté du commerce. D'autres sont mises en avant. La crise du change, par exemple, incite les commerçants et industriels des pays où le franc est déprécié à acheter sur nos places des matières premières ou des produits qu'ils peuvent payer plus cher que nos nationaux et dont il font monter le cours. Nous aurons à constater ces faits, mais nous pouvons faire remarquer tout de suite qu'il en a été ainsi, à certains moments, pour les cuirs, la fonte, la térébenthine, le brai, au détriment de l'industrie et des consommateurs français. Ce sont ces répercussions de la crise du change qui provoquent une réaction au moment où l'on espérait pouvoir renoncer aux expédients du mercantilisme.

En somme, dans la première partie de la guerre, les néces-

sités de la lutte et le fléchissement de la production nationale imposent des mesures d'ordre économique à l'appui des opérations militaires. Un système empirique de protection des intérêts nationaux se substitue à la liberté des transactions commerciales et de la circulation des marchandises.

Ensuite, se dessine une politique des prohibitions d'entrée et de sortie avec des dérogations générales ou individuelles et le contingentement des quantités dont l'importation ou l'exportation est autorisée. Cette politique se complète : par les dispositions concernant les transports, la navigation, les affrètements, les licences d'importation et les ordres de priorité ; par la création de comptoirs offices ou consortiums chargés de répartir les matières importées ; par des arrangements ou conventions avec les neutres pour la consignation des marchandises envoyées à l'étranger.

Dès que les événements le permettront, le retour à la liberté du commerce est envisagé. Progressivement, les mesures prohibitives doivent être rapportées ; les Commissions des dérogations sont supprimées ; les offices, comptoirs et consortiums disparaissent successivement. L'on en revient à la pratique du protectionnisme avec des taxes de douane *ad-valorem*, des surtaxes puis des coefficients des droits spécifiques.

Mais la crise économique d'après-guerre fait cruellement sentir ses effets. La vie chère inquiète. Une réaction est inévitable. De nouveau, on a recours aux prohibitions, à la réglementation, malgré la répugnance manifestée pour ces dispositions. On cherche la politique économique du temps de paix qui s'adaptera aux conditions nouvelles et servira l'intérêt national sans trop entreprendre sur la liberté commerciale et industrielle, sans décourager les initiatives individuelles si fécondes le plus souvent en heureux résultats.

CHAPITRE II

PREMIERES MESURES ECONOMIQUES DE GUERRE

1) *Les mesures économiques de la première période de guerre; leur caractère.* — 2) *Les importations facilitées; réduction ou suspension des droits de douane.* — 3) *Les prohibitions de sortie; le décret du 21 décembre 1914; la loi du 17 août 1915.* — 4) *Extension progressive des prohibitions.* — 5) *Vers une politique de coordination des mesures économiques.*

1) Les toutes premières mesures d'ordre économique prises par le Gouvernement français ont le caractère de mesures de prévoyance ou de conservation, quand elles ne constituent pas une arme contre les agresseurs.

Certains décrets ont été pris même avant l'ouverture des hostilités, les pouvoirs publics ayant le devoir de pourvoir à la défense nationale alors que le conflit apparaissait comme inévitable. (Décret du 31 juillet 1914 portant suspension des droits d'entrée sur les farines de froment, épeautre et méteil et sur le pain; décret du 31 juillet 1914 portant suspension des droits de douane sur le froment, l'épeautre et le méteil en grains). Ils furent suivis d'autres dispositions analogues ayant pour résultat de faciliter l'approvisionnement du pays et de l'armée en denrées alimentaires. Peu à peu, les importations favorisées ainsi s'accrurent et on les favorisa jusqu'au moment

où se firent vivement sentir les inconvénients d'achats continus et excessifs à l'étranger, alors que ces achats n'avaient plus le contre-poids de nos exportations.

Les décrets portant prohibitions de sortie de produits nationaux ou de marchandises en transit ou en entrepôt eurent, dans beaucoup de cas, le même caractère conservatoire et défensif que les mesures visant les importations. Mais l'interdiction d'exporter fit, le plus souvent partie du même système offensif que l'interdiction du commerce avec l'ennemi et la répression de la contrebande de guerre. Elle tendait à priver l'ennemi de tout ce qui pouvait lui être utile dans l'attaque ou la défense.

2) D'août 1914 à mai 1916, les importations furent généralement facilitées. Pas de prohibitions, sinon celle qui vise les pigeons voyageurs (décret du 2 août 1914). Pas de relèvement de droits de douane. Au contraire, de multiples décrets qui réduisent ou suspendent les droits frappant les marchandises à l'entrée.

Nous avons déjà signalé les deux décrets du 31 juillet 1914 relatifs aux farines comme aux grains de froment, d'épeautre ou de méteil et au pain. Ces décrets ont été pris en conformité de la loi du 12 juillet 1906, laquelle habilite le Gouvernement, en cas de mobilisation générale, à suspendre par voie de décrets tout ou partie des droits de douane frappant le froment et sa farine, les viandes salées, l'avoine, l'orge et les légumes secs.

Dans la série des décrets successifs ayant le même but, on peut relever :

Le décret du 2 août 1914, supprimant les droits d'entrée sur l'orge et l'avoine en grains ainsi que sur divers légumes secs ;

Le décret du 3 août 1914, supprimant les droits d'entrée sur les pommes de terre ;

Le décret du 4 août 1914, supprimant les droits d'entrée sur le maïs en grains;

Le décret du 4 août 1914, rendant applicable à l'Algérie le décret du 2 août 1914 suspendant les droits d'entrée sur l'orge et l'avoine en grains, ainsi que sur divers légumes secs (haricots et lentilles) et sur les viandes salées;

Le décret du 12 août 1914, portant suppression des droits d'entrée sur les chevaux, mules et mulets, ânes et ânesses;

Le décret du 13 août 1914, supprimant les droits d'entrée sur les riz, farines et semoules, sur le coton hydrophile, sur les tourteaux.

Ainsi s'amorcent, dans la teneur de ces deux derniers décrets, les mesures concernant les objets indispensables au service de santé et celles qui, touchant à l'approvisionnement en général, vont se poursuivre dans les décrets suivants :

Le décret du 22 août 1914, autorisant les gouverneurs généraux et gouverneurs des colonies à suspendre les droits applicables aux denrées d'alimentation de première nécessité, à l'entrée et à la sortie de leurs colonies respectives;

Le décret du 7 septembre 1914, portant suppression des droits d'entrée sur les sacs neufs en tissus de jute, les pochettes mangeoires en tissu de lin, ainsi que sur les bâches en tissu de lin pour les voitures militaires;

Le décret du 10 septembre 1914, portant suppression des droits d'entrée sur les bestiaux, bœufs, vaches, taureaux, bouvillons, taurillons et génisses, veaux, béliers, brebis et moutons, agneaux, boucs et chèvres, chevreaux, pores, cochons de lait;

Le décret du 15 octobre 1914, supprimant les droits d'entrée sur les viandes fraîches;

Le décret du 25 octobre 1914, portant suppression des droits

d'entrée sur les tissus de coton en bandes, coupons ou pièces pour pansements ;

Le décret du 21 novembre 1914, supprimant les droits d'entrée sur les graines de betteraves décortiquées ou non décortiquées.

Dans le même ordre d'idées :

Le décret du 9 novembre 1915, supprimant les droits d'entrée sur les œufs de volailles et le beurre, frais, fondu ou salé ;

Celui du 22 avril 1916, ayant pour objet de suspendre les droits de douane sur les charbons de bois importés de Tunisie en France.

Certains décrets portant suspension de droits d'entrée, ne s'appliquaient qu'aux quantités fixées ou aux marchandises présentant un intérêt pour la défense nationale, avec justification fournies par le Ministère des Travaux publics ou le Département compétent, Guerre ou Armement :

Décret du 30 novembre 1914, supprimant les droits d'entrée sur les ponts et pièces métalliques destinées à la réfection des voies de communication ;

Décrets du 3 mars 1915 et du 3 mars 1916, suspendant les droits d'entrée sur une certaine quantité de rails et éclisses pour voies de tramways ;

Décret du 14 octobre 1914, complétant celui du 7 septembre 1914, portant suppression des droits d'entrée sur les sacs neufs en tissu de jute et admettant seulement au bénéfice de l'immunité les marchandises importées pour les besoins de la défense nationale.

Etant donné le rôle important de la presse en temps de guerre et la pénurie de papier à journaux, deux mesures intervinrent en 1915 en faveur de l'importation de ce papier.

Le décret du 16 février 1915 portait réduction des droits

d'entrée sur les papiers destinés à l'impression des journaux. La loi du 16 août 1915 réduisit les droits sur ces papiers de 95 0/0 et dégréva également les pâtes de cellulose destinées à leur fabrication. Les mêmes raisons devaient plus tard faire créer l'office de la presse.

Les décrets pris du 31 juillet 1914 à fin décembre 1914 furent ratifiés par la loi du 16 avril 1915. La ratification d'une grande partie des décrets subséquents eut lieu par la loi du 26 août 1915. Le rapporteur de la Commission des douanes, à la Chambre des Députés, fit remarquer que les termes « supprimer » ou « suspendre » employés concurremment dans la rédaction des décrets avaient le même sens : il ne s'agissait que de la suspension des droits de douane, lesquels pourraient être rétablis dans la même forme.

Ces mesures douanières furent complétées par les arrêtés ministériels des 24 et 25 décembre 1915, autorisant, l'un, l'importation et le transit des animaux des espèces bovine, ovine et caprine venant de Suisse; l'autre, l'importation en France et le transit des animaux de l'espèce bovine provenant des îles anglo-normandes.

Une loi du 17 août 1915 soumit aux dispositions des lois de douane concernant les marchandises prohibées, les marchandises d'origine allemande ou austro-hongroise, alors même qu'elles auraient été déclarées comme ayant cette origine. Les sanctions douanières sont prévues sans préjudice de l'application de la loi du 4 avril 1915 qui punit d'amende et de prison quiconque aura conclu ou tenté de conclure, exécuté ou tenté d'exécuter un acte de commerce avec l'ennemi.

La loi du 17 août 1915 sur l'importation des marchandises allemandes et austro-hongroises doit être considérée, dans la lutte économique soutenue contre les empires du centre, comme

l'un des actes offensifs que nous avons signalés. Au contraire, le décret du 2 mars 1916, prohibant l'importation des sucres en poudre ou sucres bruts et des sucres raffinés de provenance étrangère, appartient à la série des mesures prises pour éviter la hausse des prix en assurant le ravitaillement national. Avec les dispositions visant l'importation du blé et des céréales panifiables, et celles qui concerne les viandes frigorifiées, c'est une des premières réalisations de la politique de contrôle de l'Etat, politique qui va prendre corps et se développer de plus en plus après le vote de la loi du 6 mai 1916 qui lui donnera une base légale.

3) Les prohibitions d'exportation et de réexportation dont on connaît le but avaient nécessairement pour résultat de restreindre les ressources de l'ennemi en même temps qu'elles maintenaient dans la métropole et les colonies des produits constituant une réserve précieuse pour la Nation.

Les pouvoirs publics se jugèrent donc autorisés à en prononcer dès que la mobilisation générale fut décidée. Les décrets rendus par le Gouvernement à ce sujet avaient, en effet, force légale en vertu des textes que nous avons rappelés. L'article 34, § 3 de la loi du 17 décembre 1814 permet au Gouvernement de suspendre, par décret, l'exportation des produits du sol ou de l'industrie nationale et de déterminer les droits auxquels ils seront assujettis. La ratification des mesures ainsi prises doit être demandée aux Chambres sous forme de projet de loi, avant la fin de leur session, si elles sont assemblées, dans leur plus prochaine session, dans le cas contraire.

Les modifications législatives du 11 janvier 1892 et du 29 mars 1910 n'ont point supprimé cette prérogative gouvernementale. Les prohibitions de sortie intervenues avant la convo-

cation du Parlement, le 22 décembre 1914, étaient parfaitement régulières. Les Chambres en ont jugé ainsi en les ratifiant par la loi du 16 avril 1915 et les lois subséquentes.

Le premier décret de prohibition est daté du 31 juillet 1914. Il vise l'interdiction de sortie de vingt-huit articles de marchandises dont l'énumération est classée par ordre alphabétique. Ce sont des produits ou objets qui vont constituer, pour la plupart, de la contrebande de guerre directe, et, pour les autres de la contrebande de guerre indirecte. On interdit la sortie des avions et aérostats; des agrès et appareils de navires; des armes de guerre de toute sorte; des bâtiments à voiles, à vapeur ou à moteur à explosion; des bois de fusils; des capsules de poudre fulminante; de la dynamite et des explosifs similaires; des effets d'habillement de campement, d'équipement et de harnachement militaires; des poudres et explosifs assimilés, coton-poudre, coton nitré, nitro-glycérine, fulmi-coton, etc.; du salpêtre, du soufre et d'autres objets ou produits utiles à l'armement de l'ennemi, nécessaires à nos armées. On prohibe de même la sortie des bestiaux; des chevaux, ânes, ânesses et mulets; des conserves de viandes; des voitures automobiles, etc., parce qu'il faut assurer le ravitaillement et le transport des troupes.

Le 2 août 1914, c'est la prohibition d'exportation du sel marin, du sel de saline et du sel gemme. Le 5 août 1914, on prohibe la sortie et la réexportation du lait et du sucre. Le 22 septembre 1914, c'est l'interdiction de sortie des tourteaux de graines oléagineuses et drèches pouvant servir à la nourriture du bétail. Le 14 octobre de la même année, décret prohibant la sortie de divers produits qui intéressent la défense nationale : quarante articles, parmi lesquels dominent les produits chimiques.

D'autres décrets suivent. Il en est pris une vingtaine du 31 juillet au 3 décembre 1914.

On procède par mesures fragmentaires, sans programme précis, sans vues générales. Ce sont des incidents qui motivent les mesures et il y a parfois des oublis ou des retards regrettables. Les rapporteurs des Commissions parlementaires en relèvent quelques-uns.

Un décret, en date du 9 octobre 1914, prohibe en Nouvelle-Calédonie, la sortie du nickel et du chrome. On s'était aperçu que l'Allemagne cherchait à se procurer ces produits par des intermédiaires. L'on connaît l'importance du nickel dans les fabrications de guerre. Il était inévitable que l'ennemi s'efforcerait d'en tirer de notre colonie.

Le décret du 16 octobre 1914, fut pris dans les mêmes conditions. Il prohibe la sortie du graphite de Madagascar. On fut informé que la maison Krupp se proposait de faire effectuer des achats dans l'île.

Le décret du 8 novembre 1914 visant l'interdiction de sortie des écorces de palétuvier et du raphia aux colonies fut provoquée par les tentatives de l'Allemagne pour obtenir ces produits par l'entremise des neutres.

La bauxite est un minéral important ; elle est abondante en France. Ce ne fut que le 14 octobre 1914 que l'on en interdit l'exportation.

La prolongation des hostilités devait imposer d'autres méthodes.

Celle que l'on avait suivie, au début, était simple. Le dispositif du décret portait prohibition de sortie et de réexportation, en suite d'entrepôt, de dépôt, de transit, de transbordement et d'admission temporaire des produits et objets visés.

Un second décret reprenait presque toujours les dispositions

du premier pour leur application aux colonies et pays de protectorat autres que la Tunisie et le Maroc.

Une disposition finale spécifiait que des exceptions aux prohibitions prononcées pourraient être accordées, sous les conditions déterminées par le Ministre des Finances.

Les *déroptions* ainsi prévues étaient une atténuation indispensable pour pallier les inconvénients de la prohibition qui entravait notre commerce extérieur, paralysait le trafic des exportations, réduisait considérablement l'activité nationale et faisait progressivement monter le change à des cours dangereux pour nos finances.

Pour assurer la conduite de la guerre dans les meilleures conditions et pour maintenir nos bonnes relations avec nos alliés et certains neutres, chaque décret de prohibition était, le plus souvent, suivi d'un arrêté accordant des dérogations en faveur de l'Angleterre, des Dominions, des pays de protectorat et des colonies britanniques, de la Belgique non envahie, du Japon, et, selon les moments et les circonstances, du Monténégro, de la Russie, de la Serbie ou des Etats-Unis.

De telles dispositions pouvaient être génératrices d'abus. Leur application exigeait donc l'avis des Départements ministériels intéressés. Comme on ne pouvait, durant la guerre, conserver les procédés du temps de paix pour l'instruction des affaires dans les bureaux et par correspondance, une *Commission des dérogations aux prohibitions de sortie* fut constituée au Ministère des Finances.

Elle comprenait :

Le Conseiller d'Etat, Directeur général des Douanes, Président ; les représentants des Ministères des Affaires étrangères, de la Guerre, de la Marine, du Commerce, des Colonies, de l'Agriculture, des Travaux publics, de l'Armement et du Ravi-

taillement, après la constitution de ces deux derniers Ministères.

Les décrets de prohibition étaient préparés dans les Ministères intéressés avec la collaboration des membres de la Commission. Celle-ci, après la promulgation des décrets, examinait quelles marchandises pouvaient faire l'objet de dérogations générales. Elle procédait ensuite à l'instruction, selon des règles bien déterminées, de toutes les demandes de dérogations particulières faites par des négociants ou des industriels.

Lorsque fut créé un Sous-Secrétariat d'Etat du Blocus, ce fut le Sous-Secrétaire d'Etat lui-même qui eut le contrôle de la Commission des dérogations, comme président du Comité de restriction des approvisionnements et du commerce de l'ennemi. Le Conseil des Ministres n'était saisi des questions qu'en cas de désaccord grave entre les délégués des divers départements ministériels intéressés.

Après trois mois et demi de lutte, alors que les belligérants, fixés sur leurs lignes par la guerre de tranchées, devaient envisager une durée plus ou moins longue des hostilités, le Gouvernement se rendit compte de la nécessité de généraliser les mesures de détail qu'il avait prises jusqu'alors. Il publia au Journal Officiel du 22 décembre 1914, le décret du 21 décembre qui maintenait ou édictait des prohibitions de sortie.

Ce décret du 21 décembre 1914 a repris, dans les 110 articles de la liste qu'il comporte, les prohibitions anciennes qui devaient être maintenues; quelques-unes des prohibitions antérieures sont abrogées, d'autres sont amendées; il en est quelques-unes qui sont édictées pour la première fois. Les marchandises sont classées par ordre alphabétique pour faciliter les recherches. Il s'en faut, malgré l'importance du décret, que

l'Administration ait épuisé d'un seul coup la catégorie des produits qui doivent donner lieu à des mesures de prohibition.

Le 4 février 1915, un nouveau décret prohibe l'exportation de marchandises et produits figurant à 50 numéros du tarif des douanes.

Le 6 mars suivant, nouvelles mesures prohibitives visant six articles, parmi lesquels, l'amidon et les féculs, les verres d'optique et les instruments d'observation, de géodésie, d'optique.

Les décrets se succèdent (1) frappant de prohibition de sortie les objets les plus divers : l'or, l'argent, des produits chimiques, des denrées alimentaires, des marchandises non encore comprises dans les précédentes listes. Peu à peu, se resserre le système restrictif auquel on va appliquer des sanctions qui faisaient défaut jusqu'alors.

Les infractions aux mesures concernant les prohibitions de sortie, n'avaient, en effet, d'autres sanctions que celles édictées par les articles 1 et 3 du titre V de la loi du 22 août 1791 et par l'article 10 de la loi du 4 germinal an II. Les lois précitées prevoient la confiscation des marchandises et des moyens de transport ainsi que le paiement d'une amende fixe de cinq cents francs.

Le Parlement a jugé que cette répression qui ne comporte que des pénalités s'attachant aux choses était insuffisante, surtout lorsqu'il s'agit d'une infraction qui s'aggrave du fait que les matières premières exportées peuvent servir à la préparation d'explosifs et de matériel de guerre (Rapport de M. le Sénateur Flandin, document parlementaire n° 304, année 1915,

(1) Tous les actes officiels concernant les importations et les exportations, lois, décrets, arrêtés, se trouvent reproduits, par ordre de date dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée du Ministère des Finances*.

Sénat). L'infraction qui ne constituait auparavant qu'une simple contravention fiscale a été convertie en délit.

La loi du 17 août 1915, relative à la répression des infractions aux dispositions réglementaires portant prohibition de sortie ou de réexportation en suite d'entrepôt, de dépôt, de transit, de transbordement ou d'admission temporaire de certains produits ou objets, correctionnalise, en effet, l'infraction dont l'auteur « sera puni d'un mois à deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 100 à 5.000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement. » Elle maintient la confiscation des marchandises ainsi que celles des moyens de transport. Le tribunal peut, en outre, ordonner que le jugement de condamnation sera publié, en totalité ou par extraits, dans des journaux qu'il désigne. Il peut en ordonner l'affichage dans des lieux déterminés par lui. L'article 463 du Code pénal est applicable.

Les délits prévus par la loi du 17 août 1915, relevant à la fois du droit commun et de la législation douanière, peuvent être poursuivis par le Ministère public comme par l'Administration des douanes. Les sanctions réclamées par le Gouvernement et votées par les Chambres ont donc sérieusement renforcé l'action publique pour prévenir les actes frauduleux d'exportation.

4) En même temps que la répression devenait plus sévère, le régime des prohibitions de sortie se complétait par de nouveaux décrets.

Le décret du 20 août 1915 ajoute dix articles nouveaux aux listes parues. Il s'applique aux bois d'acajou, d'okoumé, de platane, de hêtre, de bouleau, de tilleul et de frêne; à des métaux rares : iridium, osmium, rhodium, ruthenium; aux vins; aux récipients en fer et en acier pour gaz comprimés ou liqué-

fiés; aux fils et drilles de coton; à la soie tussah brute, tissée ou filée.

Le 21 septembre 1915, prohibition de sortie des volailles vivantes, des raisins de vendange, des fruits à noyaux et des os.

Le décret du 13 octobre 1915 vise deux produits. Celui du 11 novembre s'applique à cinq articles dont les émeris et le corindon. Le 22 et 29 novembre 1915 paraissent deux nouveaux décrets prohibant la sortie de huit articles de marchandises non encore visées. Puis, le 7 décembre 1915, est signé le décret plus général portant prohibition de sortie pour 149 articles de produits ou marchandises. Le tableau dressé par ordre alphabétique, depuis les *accumulateurs* jusqu'au *zinc* comporte quelques prohibitions reprises ou maintenues et un grand nombre de nouvelles.

Dans la première partie de l'année 1916, plusieurs décrets complémentaires sont signés. A citer : celui du 12 février 1916 (prohibition pour 7 articles); celui du 23 février 1916 (5 articles); le décret du 6 avril 1916 (14 articles).

Appelé à ratifier ces diverses mesures, le Parlement vota des lois consécutives, notamment la loi du 16 avril 1915, que nous avons déjà relevé en parlant des importations, et les lois du 26 avril 1915, du 16 octobre 1915, du 15 novembre 1915 et du 25 avril 1916.

Le rapporteur de la Commission des douanes à la Chambre des Députés (1) ne manque pas de faire observer que si les mesures prises répondent à des nécessités de guerre, elles causent un préjudice considérable au commerce français.

Les dérogations sont un palliatif au mal constaté quand elles sont judicieusement accordées; mais la Commission des dou-

(1) Rapport de M. le duc de la Trémoille, député; n° 556, des impressions de la Chambre. XI^e législature.

nes a constaté dans l'instruction des demandes une lenteur, des retards tels que la vie commerciale en souffre et que les importateurs et les exportateurs sont lassés par les démarches qu'ils doivent faire. Le rapporteur demande une organisation des services supprimant ces retards.

C'est un des premiers échos officiels des plaintes que motivèrent les formalités bureaucratiques et les lenteurs administratives. Nous entendrons des critiques plus vives au fur et à mesure que la réglementation deviendra plus étroite et plus complète.

5) Réglementation, coordination des dispositions prises par les divers départements ministériels, organisation économique de guerre : tel est dans les premiers mois de l'année 1916, le but que se proposent les pouvoirs publics aux prises avec des difficultés croissantes.

Dès le 15 janvier 1916, un arrêté ministériel institue, auprès du Ministre du Commerce et de l'Industrie, une Commission consultative des affaires se rattachant aux prohibitions de sortie et à l'application, en matière d'exportation, de l'interdiction du commerce avec l'ennemi.

Ce Conseil technique fournit au Ministre tous les éléments qui lui sont nécessaires pour prendre avec les neutres des accords analogues à ceux déjà passés avec la Suisse, au sujet des marchandises exportées chez eux par la France et qui ne devaient être rétrocédés, ni directement, ni indirectement aux puissances centrales.

Le décret du 14 mars 1916 rendant obligatoire la consignation au *Trust d'outre-mer* de toutes les marchandises à destination des Pays-Bas et le décret du 11 avril 1916 concernant la sortie ou la réexportation des colonies françaises, des marchandises

non prohibées à destination des Pays-Bas (décret reproduisant les dispositions de celui du 14 mars) furent la notification aux commerçants et industriels des accords conclus avec la Hollande.

Des dispositions semblables furent prises pour le commerce d'exportation avec le Danemark et les Pays scandinaves. Nous en examinerons sommairement le jeu en même temps que le développement de la politique des prohibitions, politique qui s'affirma lorsque la loi du 6 mai 1916 lui eût donné, pour les interdictions d'entrée des marchandises, un fondement légal qui lui faisait défaut auparavant.



CHAPITRE III

DEVELOPPEMENT DU REGIME DES PROHIBITIONS

1) *L'évolution de la politique économique de guerre.* — 2) *La loi du 6 mai 1916; le décret du 11 mai 1916; le décret du 22 mars 1917 et son application; la loi du 5 avril 1918 sur la saisie des marchandises importées sans autorisation.* — 3) *Les exportations et leur contrôle.* — 4) *Les accords étrangers et les importations.*

1) Si, dans la période de guerre que nous avons envisagée jusqu'à présent, les dispositions prises sont nombreuses et se justifient par les besoins de la défense nationale, on est obligé de faire remarquer le défaut des vues générales que nous avons déjà signalé et l'absence d'accord entre les alliés.

Au vingt-deuxième mois de guerre, le programme économique n'était pas nettement conçu et l'unité d'action, si désirable, n'était point assurée. Le Gouvernement le reconnaîtra lui-même, plus tard (1). Au commencement de l'année 1916, l'évolution de la politique économique de guerre se dessinait à peine.

Soucieux de pourvoir abondamment leurs armées de matériel de guerre, de munitions, d'équipements, et d'assurer le ravitaillement civil comme celui des troupes, les alliés impor-

(1) Discours de M. Clémentel, ministre du Commerce. — Chambre des Députés séance du 28 juin 1918.

taient sans compter. La liberté des mers leur était acquise ; ils en usaient largement. Tandis que les Allemands, privés de leur flotte, enserrés par le blocus, développaient chez eux la production des succédanés aux produits qui leur manquaient et se soumettaient à de sévères restrictions, nos ressources nationales étaient incomplètement utilisées, aucune restriction méthodique n'était encore imposée en France.

Une concurrence effrénée et des achats continus troublaient le marché dans les pays neutres, surtout aux Etats-Unis. Chaque gouvernement de l'Entente avait ses agents officiels qui disputaient aux autres les matières premières et les produits manufacturés, qui passaient des commandes aux conditions les plus onéreuses. Bien mieux, pour les achats de l'Etat français les missions des divers départements ministériels surenchérisaient les unes sur les autres. Il en résultait une hausse constante des prix, des difficultés croissantes pour les paiements, une dépréciation du franc pesant sur notre situation financière et contribuant à l'élévation du coût de la vie.

Les conséquences de ces achats désordonnés et de cette inadmissible concurrence s'aggravaient encore du fait que les flottes de commerce étaient insuffisantes et que la guerre sous-marine avait fait monter le prix du fret à des taux imprévus autant qu'excessifs. Les conducteurs de la guerre et les pouvoirs publics pouvaient concevoir quelque inquiétude. La difficulté des transports maritimes, les troubles des transports intérieurs, le déséquilibre des marchés nuisaient aux approvisionnements en produits et matières indispensables, rendaient la répartition des marchandises inégale et le ravitaillement hasardeux. Il fallait aviser.

La solution la plus simple, celle qui s'offrait tout d'abord à l'esprit, consistait à prohiber certaines importations, à rendre

d'autres moins faciles, afin de laisser plus de tonnage disponible pour le transport des marchandises de première nécessité. Ces mesures allaient être prises. Elles demeuraient insuffisantes.

Pour supprimer la concurrence désastreuse dont on a vu les effets, pour organiser méthodiquement les achats et laisser le moins de place possible à la spéculation, on devait prendre des arrangements entre gouvernements alliés et dans l'intérieur de chaque nation soumettre les administrations à des règles étroites qui tendaient à l'institution de l'acheteur unique.

Des accords entre alliés et associés furent donc établis. Ils se complétèrent par des conventions avec quelques neutres. A l'accord franco-italien succéda rapidement celui passé avec la Grande-Bretagne. Dès qu'ils furent entrés dans la guerre, les Etats-Unis, intéressés comme nous à la victoire, conseillèrent et même imposèrent certaines méthodes dont l'absence avait troublé leur préparation intensive.

Les importations et les exportations réduites et contrôlées, les achats centralisés, les affrètements soumis à la direction du Gouvernement, les moyens de paiement facilités par nos nouveaux associés et par des conventions financières, la répartition des matières premières et la péréquation des prix réglées par l'institution d'organismes spéciaux, comptoirs, offices, ou consortiums, voilà bien un ensemble de dispositions constituant une véritable politique économique de guerre. A certains indices et d'après des déclarations officielles, on pouvait voir dans ces mesures la préparation d'un programme du régime industriel d'après-guerre. Les appréhensions des uns et les intentions des autres ne devaient pas tarder à se faire jour. Nous entendrons l'écho des débats institués à ce sujet, quand il sera question des consortiums, dans le prochain chapitre.

2) La loi du 6 mai 1916, dont nous avons reconnu l'importance, car elle est le fondement même du régime des prohibitions d'importation, fut réclamée par le Gouvernement. Si les lois de douane confèrent à celui-ci le pouvoir d'édicter des prohibitions de sortie, elles ne visent pas d'une manière assez explicite l'interdiction d'importer. En effet, l'article 3 de la loi du 29 mars 1910, qui remplace le paragraphe premier de l'article 34 de la loi du 17 décembre 1814 dispose seulement, après des spécifications nettes et formelles, que le pouvoir exécutif pourra appliquer des surtaxes « ou prendre d'urgence toutes dispositions appropriées aux circonstances ».

Les Commissions, par l'organe de leurs rapporteurs, firent valoir auprès des Chambres les motifs que nous avons suffisamment exposés et qui justifiaient l'intervention du législateur. Les rapports rappelèrent que « l'Angleterre s'est déjà préoccupée d'exercer un contrôle sévère sur l'emploi des navires réquisitionnés; elle a même envisagé l'interdiction du transport des articles qui ne sont pas indispensables à l'existence nationale (1). » Ils enregistrèrent les déclarations du Gouvernement et les dispositions du texte, d'après lesquelles la faculté concédée au pouvoir exécutif de relever par décrets les droits de douane ou même de prohiber l'importation des marchandises était essentiellement provisoire et prendrait fin avec les hostilités (2). Enfin les Chambres amendèrent le projet de loi en exigeant que les décrets leur fussent soumis pour ratification dans les deux mois qui suivront leur promulgation.

En cas de prohibition, les marchandises qu'on justifiera avoir été expédiées pour la France ou qui auront été déclarées

(1) Rapport de M. le duc de la Trémoille, député; n° 2024, des impressions de la Chambre des députés 1916.

(2) La loi du 6 mai 1916 n'était applicable que jusqu'à la cessation des hostilités. Ses dispositions ont été reprises par les lois des 30 décembre 1919, 30 avril 1920 et 31 décembre 1920.

pour l'entrepôt avant la promulgation des décrets seront admises aux conditions du tarif antérieur.

En cas de relèvement des droits, les marchandises qu'on justifiera avoir été expédiées pour la France avant la promulgation de décrets seront seules admises aux conditions du tarif antérieur.

La loi du 6 mai 1916 donnait force légale aux dispositions que le Gouvernement, accentuant sa politique économique par le développement des prohibitions, allait prendre pour réduire les importations et assurer la priorité de transport aux produits indispensables.

Des décrets et arrêtés ministériels assez nombreux furent rendus pour l'application de cette loi. M. Albert Aftalion a fait remarquer que trois phases pouvaient être distinguées dans le développement de la réglementation des importations (1).

Dans la première phase, en 1916, on se propose surtout d'interdire l'importation des objets de luxe et des produits dont l'utilité est contestable. Le décret du 11 mai 1916 fixe la liste des articles de ce genre dont l'entrée est interdite. Les mesures subséquentes, prises au cours de la même année ne modifièrent pas sensiblement le caractère de cette liste.

Avec le décret du 22 mars 1917 on entre dans une seconde phase. La prohibition générale des importations est proclamée, mais en la systématisant; des dispositions sont prises qui assurent les garanties nécessaires aux grands intérêts en cause. Les marchandises sont classées en trois séries suivant qu'elles font l'objet de dérogations générales à la prohibition, qu'elles ne peuvent être importées qu'en quantité déterminée, ou qu'elles ne peuvent faire l'objet que de dérogations particulières.

(1) M. Albert Aftalion. *La Politique française en matière d'importation durant la guerre*. — Revue d'Economie politique n° 2, mars-avril 1919.

Un arrêté ministériel du 13 avril 1917 établit le classement des marchandises dans l'une ou l'autre de ces trois séries.

Les mesures postérieures, prises en exécution du décret du 22 mars, n'apportent que des modifications de forme à l'arrêté ministériel du 13 avril 1917. Seul, l'arrêté du 8 septembre 1917 est à retenir. Il reprend la réglementation antérieure et la codifie en quelque sorte. Il établit une transition entre le régime du décret du 22 mars 1917 et celui des consortiums dont la constitution et le but seront sommairement examinés plus loin. C'est là le caractère de la troisième phase indiquée.

« Est prohibée l'importation en France et en Algérie, sous un régime douanier quelconque, des marchandises d'origine ou de provenance étrangère, inscrites au tableau annexé au présent décret. »

Telle est la formule de prohibition du paragraphe premier de l'article premier du décret du 11 mai 1916. Elle sera reproduite dans tous les décrets portant interdiction d'entrée de marchandises.

Elle ne s'applique pas aux marchandises importées pour le compte de l'Etat, ni aux chargements que l'on justifiera, dans la forme réglementaire, avoir été expédiés directement pour la France ou l'Algérie, à une date antérieure à la publication du décret de prohibition (§2 de l'article 1^{er}).

C'est l'application même de la loi. Mais, dans le décret du 11 mai 1916, la prohibition ne s'applique pas non plus :

« Aux marchandises pour lesquelles il sera dûment justifié qu'elles ont été achetées par contrat antérieurement au 6 avril 1916, cette justification devant être produite au Ministère du Commerce dans les quinze jours à partir de la date de la publication du présent décret. » (§ 3, article 1^{er}).

Ces dispositions extra-légales, correspondent à des déclara-

tions du Gouvernement répondant à un sénateur qui combattait le texte de la loi du 6 mai 1916. Lorsque les effets de ces dispositions se manifestèrent, elles soulevèrent des protestations à la Chambre des Députés. La Commission des douanes, au moment de la ratification du décret, exigea qu'elles fussent supprimées dans les décrets analogues. Les observations du Parlement suffirent à faire disparaître ces mesures qui engendraient des abus.

Le tableau annexé au décret du 11 mai 1916 comporte, classé d'après les numéros correspondants du tarif général des douanes, plus de quatre-vingts articles dont l'énumération, allant des « volailles truffées » aux « objets de collections hors de commerce, autres que les échantillons, objets d'histoire naturelle, et que les antiquités égyptiennes, grecques, romaines, etc. » montre bien le caractère somptuaire des prohibitions.

Les décrets complémentaires des 16 septembre 1916, 26 septembre 1916, 28 septembre 1916, 12 octobre 1916, ne s'appliquent qu'à un très petit nombre d'articles que la production nationale fournissait en quantité suffisante.

Tout autre est le décret du 18 juillet 1916 portant prohibition d'importation en France et en Algérie de produits (bois et métaux de provenance ou d'origine étrangère).

Au milieu de cette année 1916, le Gouvernement, adoptant nettement la méthode de contrôle de l'Etat, instituait ou complétait ses services d'achat et d'importation. Il soumettait à des régimes spéciaux un certain nombre de denrées, de produits ou de marchandises nécessaires soit au ravitaillement général soit aux fabrications de guerre. Il avait, le 11 mai, institué auprès du Sous-Secrétariat d'Etat de l'artillerie et des munitions chargé de la production de l'armement, une Commission des bois et métaux. Le décret du 18 juillet, pris en application

de la loi du 6 mai précédent, allait lui permettre de contrôler l'importation, la répartition et le commerce des matières premières dont les usines de guerre avaient un pressant besoin. Un arrêté interministériel, du même jour, fixait les conditions auxquelles peuvent obtenir des autorisations les commerçants et industriels voulant importer des bois ou des métaux en France ou en Algérie, par dérogation au décret du 18 juillet 1916. La Commission des bois et métaux, avec ses sous-comités, présidait non seulement à l'examen des demandes de dérogations, mais à la répartition des marchandises dont les industries privées et les particuliers avaient besoin.

Des régimes spéciaux furent également adoptés, pour le blé et les céréales, pour les viandes frigorifiées, le sucre, le charbon, les alcools, le pétrole, les essences, etc.

Chacun de ces régimes nécessiterait une étude assez longue qui déborderait le cadre de celles que nous avons entreprises.

En ce qui concerne le blé, d'après les suggestions mêmes du Parlement et les décisions de la Chambre des députés prises en 1915, le gouvernement était devenu le seul acheteur et importateur de blé et de céréales panifiables. Les grains importés et ceux achetés à l'intérieur au prix taxé étaient livrés par l'administration aux minotiers. Le prix du pain ayant été maintenu à la taxe ancienne, les boulangers recevaient une ristourne de l'Etat. Cette politique du pain qui, avec celle des allocations, assura l'existence des familles des combattants, coûta des milliards. Ce fut le prix des munitions nécessaires à la résistance morale du pays. L'admirable tenue de la nation a eu sûrement de plus nobles causes, mais les dispositions prises n'en furent pas moins utiles.

La consommation formidable de viande faite par les troupes commanda l'importation des viandes frigorifiées. Car on ne

pouvait sacrifier tout le cheptel national. L'Etat dut se réserver le monopole de cette importation ; c'est lui qui faisait des cessions pour la population civile.

Certains abus de la spéculation et la raréfaction du sucre indigène amenèrent le gouvernement à interdire l'importation privée des sucres étrangers (décret du 2 mars 1916). La répartition de cette denrée fut dès lors assurée par l'administration qui fixait le prix de vente. (1) La consommation pour les adultes était rationnée à 750 grammes par mois. Des tickets de consommation furent délivrés par les municipalités et le commerce libre n'exista plus pendant un certain temps.

La pénurie du charbon français ; les difficultés d'affrètement pour les charbons anglais ; les différences de prix entre les charbons importés et les charbons pris au carreau des mines en France ; la nécessité de répartir le charbon entre les industries travaillant pour la guerre, les autres industries et le commerce alimentant les foyers domestiques, sans parler des usines à gaz et des secteurs électriques pour l'éclairage des villes et la force motrice : autant de raisons qui motivèrent l'ingérence de l'Etat dans l'importation et le commerce des charbons. (2) Un bureau national du charbon fut créé. Il fonctionna tantôt à l'Armement tantôt au Ravitaillement, tantôt aux Travaux publics. Des accords durent être pris avec la Grande-Bretagne. La paix et l'après-guerre restent

(1) Décret du 30 septembre 1916 portant taxation de la vente en gros du sucre. — Décret du 18 novembre 1916 complétant le précédent. — Arrêté ministériel du 2 janvier 1917 relatif à la répartition du sucre raffiné.

(2) Arrêtés ministériels du 8 août 1916 et du 4 mars 1917 fixant les prix maxima du charbon. — Circulaire du 29 avril 1917 relative à la répartition du charbon. — Instruction minisérielle du 21 mai 1917 relative à l'importation des charbons étrangers. — Décret du 22 mai 1917 relatif à la déclaration des stocks de charbon. — Décret du 19 juin 1917 chargeant le Sous-Secrétaire d'Etat de l'Armement et des fabrications de guerre de l'importation des combustibles et des transports maritimes etc. etc.

dominées par les mêmes problèmes du charbon et le Bureau national fonctionne encore.

Le rôle capital des transports automobiles durant la guerre, celui que jouait l'aviation militaire donnèrent à l'importation des pétroles et essences le caractère d'un service public intéressant la défense nationale. On conçoit donc les mesures prises par le gouvernement qui alla jusqu'à réglementer dans le détail la consommation de l'essence aux heures où il fallait réserver presque tout aux armées. (Décret du 16 avril 1917 — Circulaire ministérielle du 28 avril 1917 — arrêté ministériel du 22 juin 1917 — Décret du 31 août 1917). Un Commissariat général des essences dut être constitué et il a été rétabli en 1920, après une courte période durant laquelle il avait été transformé en direction.

Le décret du 11 mai 1916, d'une part, était une barrière élevée contre les majorations des produits de luxe ; celui du 18 juillet 1916, d'autre part, centralisait entre les mains du Sous-Secrétaire d'Etat chargé des fabrications de guerre les achats des matières premières indispensables. Les régimes spéciaux que nous venons de mentionner assuraient le contrôle du gouvernement sur le commerce des produits de première nécessité. Mais les conditions de la lutte prolongée à soutenir contre l'ennemi exigeaient davantage encore. On se décida à généraliser les mesures prohibitives. Ce fut l'objet du décret du 22 mars 1917 dont les arrêtés ministériels des 13 avril et 8 septembre 1917 assurèrent l'exécution.

L'article 1er du décret du 22 mars 1917 porte prohibition complète d'importation, en France et en Algérie, de toute marchandise d'origine ou de provenance étrangère.

Exception faite, bien entendu, des marchandises requises pour le compte de l'Etat et de celles expédiées directement

en France ou en Algérie ou déclarées pour l'entrepôt avant la date de la promulgation du décret.

Pour générale qu'elle soit, la prohibition ne pouvait, sans préjudice pour l'approvisionnement du pays s'appliquer très rigoureusement. Le décret prévoit donc des atténuations.

Il est des produits et des objets indispensables que le marché national ne fournit pas en quantité suffisante. Ces marchandises ne seront jamais trop abondantes. Elles feront donc l'objet de *dérogations générales*.

D'autres marchandises, au contraire, pourraient être importées en quantité trop considérable. Quoiqu'elles soient utiles, les besoins satisfaits, leur achat continuant fait fléchir notre franc, leur transport retarde celui des matières de la catégorie précédente. On doit donc limiter leur entrée. Cela se fera par le *Contingentement*.

Enfin, si sévère que l'on doive être dans l'application des mesures prises contre les marchandises prohibées à l'entrée, il est des cas où l'importation d'une petite quantité de ces marchandises a des effets utiles qui compensent largement les inconvénients que l'on a voulu éviter. Ces raisons ont fait prévoir des *dérogations spéciales* qui sont accordées dans les limites du contingent déterminé.

Un comité dit des dérogations aux prohibitions d'entrée est institué auprès du ministère du Commerce pour appliquer ces règles. (1)

(1) Ce Comité était ainsi composé : Le Président de la Commission des douanes du Sénat ou son délégué. — Le Président de la Commission des douanes de la Chambre des députés ou son délégué. — Le Président de la Commission du Sénat chargée de l'étude de l'organisation économique du pays ou son délégué. — Le Président de la Commission du Commerce et de l'Industrie de la Chambre des députés ou son délégué. — Le Directeur général des douanes ou son délégué. — Deux représentants du Ministère du Commerce. — Un représentant de chacun des Ministères suivants : Affaires Etrangères, Agriculture, Armement et fabrications de guerre, Finances, Guerre, Intérieur, Marine, Ravitaillement général et Transports maritimes, Travaux Publics et Transports. — Deux délégués de la Chambre de Commerce de Paris. — Le Président du Comité national des conseillers du Commerce extérieur de la France.

« Ce Comité établit et soumet à l'approbation du Ministère du Commerce :

1° Les propositions de dérogations générales pour certaines marchandises.

2° Le Contingent trimestriel des importations pour des produits déterminés par espèce et provenance.

3° Pour chaque contingent, un plan de répartition entre les divers groupements industriels ou commerciaux au prorata de leurs besoins indispensables. »

Naturellement, le Comité devra donner son avis pour les dérogations individuelles. Il établira la procédure à laquelle devront se soumettre les commerçants et industriels pour leurs demandes en autorisation d'importation qu'il examinera.

La réalisation du plan d'ensemble ainsi conçu eût demandé de longs délais pour l'établissement préalable d'un programme rationnel et complet des importations, programme tenant compte à la fois de ceux que les autorités militaires ont tracés pour les fabrications de guerre, des besoins de l'industrie française, des nécessités du ravitaillement, des disponibilités sur le marché mondial, des moyens de transport et du prix des affrètements, du cours du change dans chaque pays de production et de l'achat des devises pour le paiement. Les achats auraient pu alors être réglés et les importations se seraient effectuées au mieux des intérêts généraux.

Mais il fallait aller vite. On devait décider avant d'avoir compulsé les statistiques et les feuilles de renseignements commerciaux. L'exécution des mesures prévues par le décret du 22 mars 1917 fut donc précisée par l'arrêté ministériel du 13 avril 1917, lequel ne répondait que partiellement au système annoncé.

L'article 1er de l'arrêté comporte bien la liste des marchan-

disés bénéficiant de la dérogation générale, c'est à dire pouvant être importées sans autorisation spéciale. (Liste n° 1).

L'article 3 vise, exception faite des opérations d'admission temporaire, de transbordement et de transit, énoncées à l'article 2, la liste des produits qui ne peuvent être importés qu'à titre exceptionnel sous le couvert d'autorisations spéciales, après avis du comité des dérogations (Liste n° 2)

L'arrêté comporte une liste n° 3, mais ce n'est point celle des marchandises soumises au contingentement, c'est celle des marchandises dont l'importation est subordonnée à l'avis de la Commission interministérielle des bois et métaux et des fabrications de guerre (Application du décret du 18 juillet 1916). Le temps et la documentation nécessaire avaient sans doute fait défaut pour cette partie, la plus délicate du programme gouvernemental, qui ne donne lieu qu'aux dispositions suivantes :

« Les marchandises non reprises aux articles qui précèdent sont placées sous le régime du contingent et seront, en conséquence, admises à l'importation jusqu'à concurrence des quantités fixées trimestriellement, dans les conditions prévues par l'article 3 du décret du 22 mars 1917. » (art. 6. arrêté du 13 avril 1917.)

Les contingents trimestriels indiqués dans cet article furent fixés par les sous-comités pour un certain nombre de marchandises. Le plus souvent le contingentement eut pour base les quantités importées l'année précédente.

Avec l'organisation du contrôle des matières premières pour les fabrications de guerre, le ministère de l'Armement en était arrivé à constituer des comptoirs d'achat et de répartition qui opéraient sous sa direction et assuraient un contingentement des industries du bois et des métaux. Cette

institution devait s'étendre aux autres industries sous la forme des offices ou consortiums auxquels nous avons fait allusion déjà et dont le régime semblait préparé par l'arrêté ministériel du 8 septembre 1917, lequel ne vise plus explicitement la catégorie des produits à contingenter.

Le contingentement devra s'opérer par les organismes envisagés déjà au ministère du Commerce.

Comme sanction au système des prohibitions d'entrée, le gouvernement, ainsi qu'il l'avait fait pour les prohibitions d'exportation, sollicita le vote d'une loi répressive. (Loi du 5 avril 1918 sur la saisie des marchandises importées sans autorisation.)

Nous en aurons terminé sur ce point, en mentionnant deux mesures douanières qui entrent dans le système adopté par le gouvernement.

Tout d'abord, un relèvement des droits de douane sur les alcools et liqueurs (articles 174 et 174 bis du tarif général) et pour les voitures automobiles. (Ex. 614 ter).

L'importation des alcools et liqueurs avait été interdite par le décret du 11 mai 1916. Un décret du 24 juin suivant rapporta la disposition et la remplaça par l'augmentation des droits qui devenait prohibitive. (La prohibition d'entrée des alcools fut à nouveau prononcée par le décret du 22 décembre 1916).

3) Au régime des prohibitions d'importation s'ajoutait celui des prohibitions de sortie dont on a suivi avec nous le développement dans les deux premières années de guerre. En 1916, 1917 et 1918, non seulement les mesures prohibitives furent maintenues,, mais on les renforça par les dispositions

prises dans une vingtaine de décrets environ. Qu'il nous suffise de rappeler les principaux.

Décret du 28 juillet 1916, prohibant la sortie de six articles de marchandises (cire animale brute et ouvrée, extraits de café, thé, menthol, monagite, acétone.)

Décret du 2 août 1916, (talc, stéatite).

Décret du 7 août 1916, (tabacs de toute espèce).

Décret du 16 septembre 1916, (26 articles, depuis *acide chromique*, jusqu'à *verniss*.)

Décret du 3 octobre 1916, (soie et soieries).

Décret du 24 octobre 1916, (47 articles, depuis *acide formique* jusqu'à *vêtements imperméables*).

Décret du 28 décembre 1916, (articles confectionnés en tissus de lin).

Décret du 14 janvier 1917, (Pelleteries.)

Décret du 12 mai 1917, (Fibres vulcanisées, machines à moudre, machines à broyer, mandrins de toute espèce)

Décret du 27 mai 1917, (machines agricoles)

Décret du 29 mai 1917, 18 articles, depuis *anhydride acétique* jusqu'à *zirconium*)

Décret du 22 juin 1917, (Bois de chauffage)

Décret du 31 juillet 1917, (cheveux, courroies de transmission)

Décret du 7 août 1917, (magnésie et carbonate de magnésie)

Décret du 24 août 1917, (Cidres en fûts ou en bouteilles)

Décret du 18 avril 1918, (Balais en fibres de sorgho, chapeaux de feutre, films cinématographiques, citrons, oranges, etc.)

Par les soins de l'administration des douanes, un tableau tenu à jour donnait la nomenclature des objets dont la sortie ainsi que la réexportation en suite d'entrepôt, de dépôt, de

transit, de transbordement et d'admission temporaire était prohibée. Des dispositions typographiques particulières renseignaient les commerçants sur les dérogations accordées aux articles spécifiés pour certains pays, sans autorisations spéciales ou sous des conditions déterminées.

L'exportation des marchandises nécessaires au maintien des ressources nationales et à la conduite de la guerre, n'était pas la seule qui dût provoquer des mesures restrictives. Le numéraire, les capitaux, les titres et les valeurs mobilières, dont la sortie ou l'importation influaient constamment sur notre crédit, attirèrent l'attention du Gouvernement. Celui-ci avait déjà interdit la sortie de l'or. Pour éviter les paiements aux Etats-Unis en métal jaune, il avait fait appel au portefeuille français et sollicité des porteurs de titres étrangers le prêt ou la cession de ces titres. Il convenait, maintenant, de réglementer l'exportation des capitaux et l'importation des titres en valeurs mobilières. La loi votée est du 3 avril 1918. Elle repose sur la tenue du répertoire des opérations de change institué par la loi du 1^{er} août 1917, et sur l'obligation pour les particuliers de recourir aux banques tenant ce répertoire toutes les fois qu'il s'agit d'envois de titres à l'étranger.

Afin de limiter au minimum la sortie des capitaux français, toute personne qui passe la frontière n'est autorisée à emporter que mille francs en numéraire, billets ou titres. Si l'on consate une somme supérieure à ce chiffre, l'excédent doit être déposé dans une banque sur le territoire de la France. De même, les voyageurs étrangers ne peuvent, en quittant le territoire français, emporter avec eux plus de mille francs en billets de banque français, sauf autorisation spéciale du Ministre des Finances.

4) Les prohibitions d'exportation, le blocus et la recherche de la contrebande de guerre n'étaient point sans résultats. Malgré les restrictions qu'il s'imposait, malgré l'ingéniosité de ses industriels, l'ennemi éprouvait une gêne croissante. Les privations, l'épuisement de certains produits irremplaçables agissaient sur le moral des populations et des troupes allemandes et austro-hongroises, tandis que l'entrée des Américains dans la guerre fortifiait les espérances des alliés. Tout ce qui pouvait ajouter à l'efficacité de la lutte économique entreprise par l'Entente, et en particulier par la France, devait être employé. Il convenait donc, sans blesser les neutres avec qui nous continuions les échanges commerciaux, de prendre à leur égard les garanties que nous étions en droit de nous assurer pour que les marchandises exportées ne fussent pas réexpédiées en Allemagne ou en Autriche.

La première de ces garanties a consisté dans le *contingentement* des produits ou objets à exporter dans chaque pays. La seconde fut la *consignation* des envois à des associations habilitées pour les recevoir, pour en surveiller la répartition et l'emploi, pour demander, en cas d'infraction, à leur gouvernement respectif, la répression des fraudes.

Le contingent, pour chaque pays neutre, était fixé en tenant compte des importations normales avant la guerre. Il pouvait varier selon les circonstances, mais il était possible de prévenir les abus surtout en déterminant des contingents trimestriels, comme pour les importations.

Pour la consignation des envois, des accords étaient intervenus avec les pays importateurs.

L'un des premiers et le plus important de ces arrangements fut conclu avec la Suisse où s'était organisée la *Société Suisse de Surveillance économique*. (S. S. S.) dont le rôle statutaire

était : « de surveiller et de garantir l'exécution des conditions mises par des gouvernements étrangers ou des particuliers à l'importation en Suisse des marchandises de tout genre, en ce qui concerne l'emploi de ces marchandises. »

Son but était aussi : de collaborer avec les autorités suisses pour la surveillance des frontières et l'interdiction d'exportation ; d'acquérir pour l'industrie des matières premières, des produits finis ou demi-finis, pour la population suisse, des denrées nécessaires à l'entretien du bétail ; de régler certaines questions contentieuses émanant des syndicats ; de garantir l'accomplissement des conditions mises au trafic ; de conclure les contrats que l'accomplissement de sa tâche exigeait.

L'association prenait, vis-à-vis des gouvernements étrangers, l'engagement « de veiller plus particulièrement à ce que les marchandises fournies par son intermédiaire ne soient réexportées, aussi bien à l'état brut que travaillées, qu'aux conditions posées par le gouvernement étranger qui en a rendu possible l'importation en Suisse. »

A l'abri de cette convention, la France put assurer à la Suisse un ravitaillement aussi large que possible, laisser les trains de marchandises circuler des ports de Marseille, de Cette, de Bordeaux et du Havre jusqu'en Suisse, envoyer des matières premières ou demi-ouvrées et recevoir des produits manufacturés.

Le règlement intérieur de la S.S.S. permettait, dans ce dernier cas, le trafic de perfectionnement (27 octobre 1915). La société avait son siège à Berne et des bureaux à Paris, au Havre, à Cette, à Bordeaux, à Marseille. Les conditions générales auxquelles étaient soumises les livraisons à la S. S. S. des marchandises importées de France ou d'Italie, ou dirigées sur la Suisse, à travers ces deux pays, ont été exposées dans

une notice du 1^{er} septembre 1916 que l'association répandit dans les milieux commerciaux et industriels. Les listes de marchandises qui ne pouvaient être exportées ou réexportées en Suisse qu'avec le consentement écrit et préalable de la S. S. S. étaient publiées au Journal officiel. (1)

Sans entrer plus avant dans le détail des dispositions, nous signalerons les accords analogues conclus avec les Pays-Bas, le Danemark, et plus tard, avec la Suède et la Norvège. La situation géographique de ces pays exigeait les mêmes précautions pour éviter des réexpéditions en Allemagne.

Pour la Hollande, la consignation des marchandises devait être faite à l'association désignée sous le nom de *De Nederlandsche Overseas Trust Maatschappij* (N. O. T.)

Si la consignation était, dès le début, obligatoire pour les marchandises prohibées, celle des produits non prohibés à l'exportation était simplement recommandée au commerce par la décision du 14 août 1915 ; elle évitait aux exportateurs les risques d'arrêts, de saisies, d'interdiction de transit ou de détournement des marchandises. Le décret du 14 mars 1916 subordonna à cette formalité de la consignation les envois à destination des Pays-Bas, même quand il s'agissait de marchandises dont l'exportation n'était pas prohibée. Des circulaires et des décisions ministérielles ultérieures énumérèrent les marchandises non soumises aux dispositions du décret du 14 mars 1916.

L'exportation au Danemark était soumise à la formalité du certificat de garantie. Le destinataire de la marchandise devait se procurer lui même cette pièce auprès de la Chambre de Commerce danoise ou auprès de la Chambre des industriels

J. O. des 10 septembre, 21 octobre, 20 et 28 novembre 1916, du 7 décembre 1916 ; des 7 janvier, 8, 20, 27 février 1917 ; des 8, 15 et 20 juin 1918 ; du 6 juillet 1918 et du 25 décembre 1918.

danois. Un tout petit nombre de produits étaient seuls dispensés de l'attestation de l'une ou de l'autre des deux grandes associations.

Un avis du 16 mars 1919 a fait connaître les marchandises pour lesquelles le certificat de garantie n'était plus exigé au moment de leur expédition dans l'un des pays neutres du Nord.

Les exportations pour la Suède et pour la Norvège devaient être envoyées directement sur les ports scandinaves correspondants. Certaines mesures spéciales étaient recommandées quand les navires affrétés devaient faire escale au Danemark. Dans la dernière période, la consignation des marchandises devait être faite à la *Handelskommission* pour la Suède et, pour la Norvège, aux associations norvégiennes.

Ainsi fut organisé un système de contrôle dont l'efficacité, certes, fut loin d'être absolue, mais qui put prévenir les grandes fraudes. Les alliés constatèrent à diverses reprises que les quantités importées par certains pays neutres dépassaient notablement les contingents normaux d'avant-guerre. La surveillance se resserra ; les exportations diminuèrent. Les relations avec les neutres n'en furent pas altérées grâce aux accords qui avaient été conclus. Des arrangements analogues eurent lieu pour les importations en France, tant avec nos alliés qu'avec d'autres pays étrangers.

4).— Le premier de ces accords commerciaux relatifs aux importations est l'accord *franco-italien* du 30 mai 1917. Intervenant au lendemain même de l'application du décret du 22 mars 1917 qui portait prohibition générale des entrées et de l'arrêté du 13 avril 1917 pris pour assurer l'exécution du décret, cet arrangement reprenait et précisait l'accord conclu

en 1916. (1) D'après l'accord de 1916, il avait été convenu que des dérogations aux prohibitions d'importation prononcées, soit en France, soit en Italie, pourraient être accordées par les bureaux des douanes de chacun des deux pays. Les marchandises en faveur desquelles ces dérogations étaient accordées faisaient l'objet d'un contingentement trimestriel.

La convention du 30 mai 1917 lève les prohibitions d'entrée en France pour un grand nombre de produits de provenance ou d'origine italienne. Il maintient le contingentement qui est fixé, d'ailleurs, très largement. De leur côté, les marchandises françaises sont admises librement en Italie, à l'exception d'un certain nombre qui doivent être contingentées.

Cette brèche dans le système des prohibitions allait-elle permettre l'introduction abusive de marchandises dont le besoin ne se faisait pas sentir ? Les conséquences de l'exception consentie ne seraient-elles pas un alourdissement de notre situation financière ? Ni l'une ni l'autre de ces craintes n'étaient fondée. Les achats opérés au-delà des Alpes n'influèrent pas sur le change français, les devises étant à son profit. Les marchandises que nous introduisions du fait de l'arrangement suppléaient celles qu'on aurait pu acheter en Espagne ou en Suisse, pays où le change jouait à notre détriment. Si des produits tels que les soies et bourres de soie entrèrent en plus grande quantité qu'auparavant, les dépenses de fret s'en trouvèrent allégées parce qu'on eut moins à demander aux pays d'Extrême-Orient. Ainsi ne pouvait-on qu'approuver la convention économique franco-italienne.

L'arrangement entre la France et la Grande-Bretagne est

(1) Voir circulaire n° 4821 du 28 octobre 1916.

le plus important des accords de ce genre si celui conclu avec l'Italie est le premier en date (1).

L'esprit qui anime nos alliés au moment de la signature de l'accord se traduit dans le protocole de l'acte.

« En raison des conditions tout à fait exceptionnelles résultant pour le commerce, l'industrie et les finances de la France, de l'extrême intensité de la mobilisation ainsi que de l'occupation d'une grande partie des régions industrielles de ce pays, ce qui a eu pour conséquence d'affecter sérieusement sa balance du commerce, les gouvernements britannique et français sont d'accord, pour appliquer momentanément, au commerce entre les deux pays voisins, malgré le système de restriction d'importation établi chez chacun d'eux, le régime spécial ci-après. »

Suivent les neuf articles de l'accord établi au sujet des importations.

En principe, liberté pour la France d'importer dans le Royaume-Uni les marchandises énumérées au tableau A annexé à l'arrangement. Les importations se firent sous licence délivrée par le bureau anglais de Paris. Liberté d'importation du Royaume-Uni en France, sous licence délivrée par le bureau français des douanes à Londres, des produits figurant au tableau B. (art. 1 et 2). Dans le cas où les expéditions, pour certaines marchandises, apparaîtraient excessives, les gouvernements s'entendraient pour restreindre ou suspendre les importations (art. 3).

Pour les matières ou leurs dérivés qui donnent lieu à contingentement, les quantités à importer sont fixées d'accord par les deux gouvernements (art. 4 et 5).

(1) L'accord est du 28 août 1917. — Voir Journal Officiel du 5 septembre 1917.

Des mesures spéciales avaient déjà été prises pour les importations de bois, de métaux et des matières indispensables aux fabrications de guerre ; il n'est pas dérogé à ces mesures de contrôle commun (art. 6).

Le Board of Trade et le Ministère du Commerce doivent prendre toute mesure nécessaire afin de prévenir les difficultés (art 7). Pour les marchandises françaises arrivées dans un port du Royaume-Uni avant la date de la mise en vigueur de l'accord, elles seront admises immédiatement à l'importation. L'Algérie est comprise dans l'accord (art. 8 et 9).

En réalité, les prohibitions d'importation en Angleterre, après le 24 août 1917, ne frappaient plus qu'un très petit nombre de produits français, (or et articles dorés dans lesquels la valeur de l'or excède 4 0/0. — Plumes de parure). Pour le spiritueux faible restriction seulement, puisque les cognacs et armagnacs sont admis dans la proportion de 70 0/0 des quantités importées en 1913.

Au contraire, dans les marchandises figurant au tableau B, le contingentement prévu réduit sérieusement les entrées en France ; notamment pour les tissus et bonneterie de coton, tissus et bonneterie de laine, tissus de jute, savon, bougies et chandelles, huiles et graisses animales et végétales, acides stéarique et oléique (50 0/0 de l'importation des années 1914, 1915, 1916).

L'accord avait pour but de réduire le déficit de notre balance commerciale qui était, pour 1916, de près de cinq milliards au bénéfice des importations anglaises, tandis qu'en 1913, nos exportations en Angleterre dépassaient de 339 millions de francs les importations reçues du Royaume-Uni.

L'on peut affirmer que, si les efforts accomplis dans le sens de la réduction de ce déficit n'aboutirent qu'à des résultats encore insuffisants, ils ne furent cependant pas inutiles. Le

chiffre des importations anglaises baissa au cours de l'année 1918 dans des proportions appréciables. Il ne fut que de 6.394.633.000 francs, tandis qu'il avait été de 6.807.605.000 francs en 1917. Soit en moins : 412.972.000 francs. En 1919, les chiffres provisoires sont de 7.201.477.000 francs ; la différence en plus par comparaison avec 1918, sera, par conséquent, supérieure à 806 millions de francs. C'est donc une compression de près d'un huitième des importations que l'on avait obtenue avec la méthode adoptée.

D'autre part, nos exportations en Angleterre durant l'année 1918 ont été de 1.082.021.000 francs, tandis qu'elles s'élevaient seulement en 1917, à 1.016.400.000 francs. L'accord avait donc bénéficié à notre balance commerciale. Il avait été également plutôt profitable à nos expéditions d'eaux-de-vie et de vins dont la valeur s'est relevée, en 1918, de 26.176.000 francs à 51.486.000 francs, pour les vins, et de 13.884.000 francs à 32.400.000 francs pour les eaux-de-vie.

Deux autres accords furent signés. L'un avec la Suisse, le 29 décembre 1917 ; l'autre avec l'Espagne, le 28 février 1918. Conclues avec des pays où notre change était déprécié, ces arrangements avaient à la fois un caractère commercial et un caractère financier. Ils comportaient, au profit de la France, une ouverture de crédit dans chacun des deux pays neutres, de manière à accroître nos moyens de paiement.

La Suisse obtenait des facilités d'importation pour le chocolat, les broderies, les articles d'horlogerie ou de bijouterie, les tissus de coton, les chaussures, les soieries et fils de soie, jusqu'à concurrence d'une importation mensuelle de deux millions et demi de francs suisses.

Les conditions de l'accord franco-suisse n'ont pas favorisé, malgré tout, l'accroissement des entrées de marchandises hel-

vétiqnes en France. Le total des importations suisses était, en 1917 de 508.637.000 francs. Il ne s'est élevé, pour 1918, qu'à 432.212.000 francs ; soit une diminution de 76.425.000 francs. Il est vrai que nos exportations en Suisse ont diminué en même temps de 80.256.000 francs.

Pour les marchandises faisant l'objet, dans l'accord, de conventions spéciales, leur valeur d'importation a sensiblement déchu en 1918. Le chocolat, 54.000 francs, au lieu de 8.105.000 francs en 1917 ; les soieries, 5.281.000 francs, contre 9.500.000 francs en 1917 ; l'orfèvrerie et la bijouterie, 587.000 francs en 1918, 2.584.000 en 1917 ; l'horlogerie, 16.122.000 francs en 1918 et 30.863.000 francs en 1917.

L'Espagne, par l'accord du 28 février 1918, avait obtenu la faculté d'importer en France, malgré les prohibitions générales prononcées, pour une valeur mensuelle de dix millions et demi de pesetas, des vins, des oranges, des essences, du liège. Par contre, elle nous ouvrait un crédit de 350 millions de francs, pour faciliter, les paiements, chez elle, de nos nationaux.

Si les abus d'importation, avant la loi du 6 mai 1916, si des dérogations à titre individuel trop complaisamment accordées ont pu avoir des conséquences sur un marché étranger, on peut dire que c'est le marché espagnol qui en a le plus profité. Le taux de la peseta en France, inespéré pour les trafiquants transpyréniens, n'eût point été si élevé sans les achats excessifs et abusifs faits par des négociants français. Les lois et décrets visant les prohibitions n'ont pas été assez rigoureusement appliqués, pour certaines marchandises.

Pour les vins d'Espagne, par exemple, le chiffre des importations qui avait été, en moyenne de 501.451 hectolitres de 1903 à 1912, qui était tombé en 1915 à 116.555 hectolitres s'est élevé

rapidement à 2.584.934 hectolitres en 1916 et à 4.583.003 hectolitres en 1917. La Commission des douanes de la Chambre jugeait que cet accroissement insolite était le fait « de regrettables erreurs commises depuis la fin de mars 1917 ».

Ces erreurs subsistaient sans nul doute au commencement de l'année 1918 puisqu'un parlementaire pouvait signaler à la tribune de la Chambre, le 28 juin 1918 que deux importateurs de vins d'Espagne offraient par des annonces dans un journal viticole du Midi de vendre leurs autorisations d'importation pour 1918, l'un à raison de 3 fr. par hectolitre, l'autre à raison de 6 fr. par hectolitre.

La politique des prohibitions appliquée à la fin de l'année 1917, avait commencé à produire de sérieux effets. Durant le mois de janvier 1918, 65.259 hectolitres de vins, valant seulement 5.070.000 fr. furent introduits d'Espagne en France. Pendant le mois de février suivant, l'importation de ces vins tomba à 7.016 hectolitres d'une valeur de 588.000 francs; et pour les mois de mars et avril réunis, on ne relève aux entrées que 3.579 hectolitres de vins estimés 274.000 francs. Les facilités accordées plus tard aux importations firent remonter les chiffres, mais enfin, il n'entra quand même, en 1918, que 1.201.996 hectolitres de vins valant 86.441.000 francs. Nous sommes loin des 325.757.000 francs de 1917. Malgré l'accord conclu, la prohibition avait exercé ses effets sur les importations espagnoles réduites à 577.697.000 francs en 1918 contre 1.348.149.000 fr. en 1917.

Des résultats analogues, malgré les besoins de la guerre qui fut poursuivie jusqu'au 11 novembre, peuvent être constatées pour l'ensemble des importations de cette année 1918. Le total a été de 22.301.384.000 francs, alors qu'en 1917 il se chiffrait par 27.554.055.000 francs. La réduction était donc de 5 mil-

liards 252 millions de francs. Les chiffres provisoires de 1919 donnent déjà 29.778.519.000 francs, en augmentation de 7 milliards 477 millions 135 mille francs sur 1918.

Quant aux exportations, si elles étaient réduites à 4 milliards 722.694.000 francs en 1918, elles ne laissaient qu'un déficit de 17.578.690.000 francs à la balance commerciale, tandis que ce déficit était de 21.541.357.000 francs en 1917 et qu'il est de 21.065.351.000 francs pour 1919.

La politique des prohibitions et de contrôle n'a donc pas, sur ce point, manqué complètement son but.



CHAPITRE IV

LE CONTROLE DE L'ETAT SUR LES TRANSPORTS, L'IMPORTATION, LA REPARTITION DES MATIERES PREMIERES

1) Navigation, affrètements et transports. — 2) Les moyens de paiement; le change. — 3) Les consortiums, comptoirs ou offices; la répartition des matières premières; la péréquation des prix. — 4) Contrôle et collaboration.

1) Le fret étant une marchandise dont le prix devenait excessif, au fur et à mesure que l'insuffisance du tonnage disponible se faisait sentir davantage et que la guerre sous-marine, s'intensifiant, faisait courir plus de risques aux navires, les alliés devaient, forcément, se préoccuper de transports maritimes quand ils réglementaient leurs échanges commerciaux.

Chaque nation prit donc, au sujet de la navigation et des transports par voie ferrée, les dispositions que la guerre et les circonstances imposaient. Des comités interalliés furent constitués pour fixer les conditions et les prix des affrètements ainsi que la répartition du tonnage.

La politique des transports, on le voit, concordait avec celle des prohibitions d'importation et d'exportation. La méthode du contrôle de l'Etat prévalait. On restreignait, dans la plus large

mesure possible, la circulation des marchandises dont l'utilité n'était pas incontestable. Pour cela, on réservait la plus grande partie des navires affrétés au transport des céréales et des denrées indispensables au ravitaillement des armées et des nations de l'Entente. Les matières premières pour les fabrications de guerre avait également la priorité. Le fret était parcimonieusement mesuré au commerce pour les marchandises déjà visées par les mesures prohibitives. Sur les voies ferrées, l'ordre de priorité était rigoureusement réservé aux objets et produits de première nécessité.

Les premières mesures prises, pour la navigation, ont le même caractère et visent au même but que celles qui favorisaient les importations.

Dès le 11 août 1914, un décret organisait la Commission exécutive des achats et transports par mer en vue d'assurer l'alimentation nationale. Une décision, du 30 septembre 1914, facilitait la réexpédition en France des marchandises de provenance extra-européenne qui, destinées à notre pays primitivement, avaient été déroutées et débarquées en Angleterre. Le 2 octobre, la même décision était étendue à toutes les marchandises qui, dans les mêmes conditions, avaient été dirigées sur un port européen quelconque, allié ou neutre.

Ce sont ensuite, les mesures portant suppression de l'application de la loi du 22 avril 1889 sur l'importation en France et en Algérie des produits algériens ou français, sous pavillon français exclusivement (décret du 29 mai 1915). Des dispositions analogues, édictées par le décret du 11 décembre 1915, favorisèrent l'importation en France des produits tunisiens, durant les hostilités (application de la loi du 25 novembre 1915).

La suspension du monopole du pavillon (décret du 29 mai 1915), loi du 19 mars 1917), et les mesures visant l'application

des règles de la déclaration navale de Londres, du 26 février 1919, ont été inspirées également par le souci d'assurer l'approvisionnement national.

Il suffira de signaler les principales dispositions législatives prises pour encourager l'achat et la construction des navires, afin de remplacer le tonnage disparu. La loi du 4 décembre 1915 prorogea les dispositions de la loi du 19 avril 1906 sur la marine marchande, en ce qui concerne les primes à la construction. L'article 12 de cette loi du 19 avril 1906 et l'article 15 de la loi du 7 avril 1902 sur la marine marchande furent modifiés par une loi du 1^{er} août 1916, de telle sorte que les navires en cours de construction et ceux dont la mise en chantier sera antérieure à l'expiration des huit mois qui suivront l'armistice conservent les bénéfices des primes. Les chaudières et machines de navires de commerce pourront être réparées ou remplacées à l'étranger sans que les navires soient défrancisés. Enfin, la loi du 13 avril 1917 tendant à l'augmentation de la flotte de charge française ouvrait un crédit de 160 millions de francs pour achat et construction de navires. Soixante millions pouvaient être consacrés aux avances pour achat, et cent millions étaient affectés aux avances pour construction. Les armateurs s'engageaient à ne point transférer les navires sous un autre pavillon avant cinq ans.

Mais les mesures les plus importantes qui furent prises sont celles qui aboutirent (15 février 1918) à la réquisition de la flotte de commerce, en même temps que des arrangements étaient pris avec les alliés, notamment avec l'Angleterre.

Ce ne fut qu'en 1918 que le Commissariat général des transports maritimes eut le contrôle de tous les navires de la marine marchande jaugeant plus de cent tonneaux, jauge brute.

Les difficultés croissantes des transports par mer avaient

imposé cette mesure réclamée depuis longtemps. Les dispositions prises auparavant étaient moins générales, mais les faisaient pressentir (1). Depuis le 1^{er} août 1917, le Sous-Secrétariat d'Etat des transports maritimes exerçait par tous les moyens jugés utiles un contrôle « sur les taux du fret et l'utilisation de la flotte de commerce française. » Tout navire de plus de cent tonneaux de jauge brute était soumis à l'oblation de la licence.

De plus, l'accord du 3 décembre 1916 avec l'Angleterre avait permis l'emploi méthodique du tonnage disponible et mis des navires à notre disposition. Le *Conseil interallié des transports maritimes*, d'abord, le *Conseil interallié des achats*, créé ensuite appliquaient le programme d'ensemble pour l'acquisition des marchandises et pour les affrètements, sans s'immiscer dans les programmes nationaux intérieurs de chaque pays de l'Entente. Cette organisation avait pris tout son développement au début de 1918, lors de l'attaque allemande. Les Etats-Unis, après s'être assurés — selon les paroles mêmes de M. Tardieu, Commissaire général (2) — que les dispositions prises en France ne laissaient « ni tonnage embusqué, ni tonnage de spéculation », avaient donné plus de trois cent mille tonnes pour nos transports.

Les résultats obtenus par l'accord des alliés et le contrôle général des flottes de commerce furent appréciables non seule-

(1) Décret du 26 février 1917 réglementant l'emploi des navires étrangers affrétés par des Français. — Décret du 8 mai 1917 relatif à l'affrètement et à l'achat des navires étrangers. — Décret du 4 juillet 1917 transférant au Ministère des Travaux publics et des Transports les services des Transports Maritimes et instituant un Sous-Secrétariat des Transports Maritimes et de la Marine Marchande, ayant dans ses attributions l'utilisation et l'exploitation de l'ensemble des navires de commerce. — Décret du 17 juillet 1917 relatif à l'institution d'un contrôle général de la marine marchande.

(2) Discours de M. Tardieu, à la Chambre des députés; Séance du 28 juin 1918.

ment en ce qu'ils régularisaient les transports, mais parce qu'ils firent baisser le taux du fret. Le transport d'une tonne de riz de l'Extrême-Orient à Marseille coûtait, avant la guerre, 30 francs. Il était monté à 1400 francs au moment de la réquisition. Le contrôle des navires permit de faire, sur une cargaison de 7.000 tonnes de riz venant de Saïgon en France, une économie de 5.226.375 francs (1).

Si le système des licences d'importation et d'affrètement et la réquisition des flottes permettaient de régler les entrées de marchandises par transports maritimes, la politique des priorités rendait facile le même contrôle aux frontières terrestres pour les marchandises transportées par voie ferrée. Les chemins de fer étant passés sous l'autorité militaire, dès le premier jour de la mobilisation générale, ce fut le quatrième bureau du Ministère de la Guerre qui fut chargé des services, quand les transports commerciaux interrompus purent être partiellement repris. La prolongation des hostilités rendit nécessaires des modifications au régime primitif ; mais le contrôle militaire n'en persista pas moins et les autorisations demandées au Ministère de Travaux publics, examinées par les bureaux de la Guerre, étaient tardivement accordées, même pour les denrées ayant la priorité sur toutes les marchandises.

Les inconvénients de la centralisation à outrance se firent sentir constamment bien plus que les avantages de l'organisation adoptée. Les crises graves des transports causèrent souvent des inquiétudes. Cependant, on peut affirmer que si, dans le régime économique que nous analysons, la politique générale des transports fut, à certains moments, l'un des points faibles, elle n'en contribua pas moins, malgré ses défaillances

(1) Déclarations de M. Clementel, Ministre du Commerce ; Séance du 28 juin 1918.

et ses regrettables erreurs, à assurer le ravitaillement général des armées et du pays avec une assez grande régularité dans les répartitions.

2).— Autant que celle des affrètements, la question des moyens de paiement était importante. Les problèmes du change se posèrent fréquemment avec une gravité telle que l'intervention des pouvoirs publics devint nécessaire. La cherté des devises étrangères fut l'une des raisons qui imposèrent des restrictions à la liberté d'importation. Mais il ne suffisait pas de réduire la quantité des achats, il fallait aussi réduire leur prix et se procurer des crédits dans les pays qui étaient nos principaux fournisseurs.

Dès la fin de l'année 1915, un Bureau des Changes fonctionnait au Ministère des Finances. Il se proposait de renseigner les commerçants et les industriels et de leur faciliter l'acquisition des devises dont ils avaient besoin. Son action limitée apparut vite comme insuffisante. Insuffisante également, quoi qu'ayant momentanément allégé notre change, la mesure prise par le gouvernement, au sujet des valeurs étrangères détenues dans les portefeuilles des banques ou des particuliers en France. Ces valeurs mobilières, prêtées à l'Etat permirent à celui-ci d'augmenter ses crédits dans l'Amérique du Nord à une heure où nos achats s'y étaient formidablement accrus.

Pendant que le change français était soutenu de l'autre côté de l'Océan par l'exportation de ces titres étrangers, il l'était en Angleterre par les prêts en or que faisait la Banque de France sur son encaisse. (1)

L'entrée des Etats-Unis dans la guerre améliora sensiblement la situation dans la dernière période des hostilités. Elle

(1) Ces prêts se sont élevés à 1 milliard 948 millions de francs.

permet de mettre un frein à la concurrence ruineuse que se faisaient les divers acheteurs sur un marché tout à fait déséquilibré. De l'ordre fut mis dans les achats et nous obtînmes des crédits de nos nouveaux associés.

Parmi les dispositions prises à l'intérieur, il convient de citer la loi du 1^{er} août 1917 instituant un répertoire pour les opérations de change.

Quiconque fait commerce ou a pour profession de recueillir, acheter ou vendre, négociier, escompter, encaisser ou payer des monnaies ou devises étrangères, coupons, titres d'actions ou d'obligations négociables ou non négociables est tenu d'en faire la déclaration au bureau de l'enregistrement de sa résidence. Cette déclaration doit être faite au bureau de l'enregistrement de la succursale, s'il y a lieu, celle de l'établissement principal ne suffisant pas. (art 1^{er})

Les banquiers, changeurs ou escompteurs susvisés doivent exiger, de toute personne avec laquelle ils effectuent l'une des opérations prévues à l'article 1^{er} de la loi une déclaration d'identité, de nationalité et de domicile.

Ils sont obligés de tenir un registre, en papier non timbré, visé et paraphé par le président du tribunal de commerce ou par un juge délégué de ce tribunal. Sur ce registre, seront, sans blancs ni interlignes, jour par jour, inscrites toutes les opérations visées par la loi, de même tous les ordres donnés en France pour vendre des francs ou des devises en francs, des monnaies ou des devises étrangères. (art. 2)

Les articles 3, 4 et 5 de la loi visent les exceptions prévues, la communication du registre répertoire et les sanctions applicables aux infractions.

La loi du 3 avril 1918, règlementant l'exportation des capitaux et l'importation des titres et valeurs mobilières, que nous

avons sommairement analysée plus haut, a complété les mesures visant le change. En réalité, à partir de son application, toute autorisation d'importation ne valait que si elle était accompagnée d'une autorisation de paiement.

Mesure de guerre, la loi du 3 avril 1918, devenait caduque comme bien d'autres, à la cessation des hostilités. L'article 16 de la loi de finances du 29 décembre 1919 la maintient en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 1921. Un comité, institué par l'arrêté ministériel du 11 mars 1920, est chargé par le Ministère des finances de l'application de la loi. Une section de ce comité s'occupe des changes.

La Commission des Changes, antérieurement constituée, était chargée de toute la réglementation des opérations. Elle examinait les demandes d'autorisation comme les besoins de crédits sur les diverses places étrangères. Elle permettait à certains industriels ou commerçants de se réunir pour s'assurer du change en vue de paiements encore éloignés, complétant ainsi le programme gouvernemental par des programmes privés. (Rapport du Ministère des Finances. Journal Officiel du 26 juin 1918.)

Ces mesures d'ordre intérieur n'eussent pas suffi. Les alliés procédèrent à des accords entre eux pour parer à la crise des changes, comme ils l'avaient fait pour les affrètements et selon les mêmes directives. On tendit vers l'unité de demande, afin d'éviter la concurrence. L'intervention de l'Etat et l'ouverture directe de crédits de pays à pays rendaient presque illusoire la liberté du change.

Des arrangements furent même conclus avec des pays neutres afin de procurer à notre commerce des devises étrangères que, réduit à ses propres moyens, il ne pouvait obtenir qu'à des prix excessivement onéreux. C'est ainsi que l'on dut pro-

céder pour le peso argentin et pour la peseta espagnole, c'est ainsi que l'on négocia des accords avec le Brésil et la Suisse.

Les effets des accords ou arrangements conclus tant avec les alliés qu'avec les neutres et les facultés consenties par les Etats-Unis se firent largement sentir en 1918 et 1919. On peut maintenant les apprécier en comparant les cours des changes au moment où fut signé l'armistice à ceux de la fin de 1919 et 1920. (1)

3). — Ces accords interalliés expliquent et ont, en quelque sorte, commandé la politique des importations et des exportations du gouvernement français. Ils furent eux-mêmes imposés par les circonstances de guerre.

Durant la première année des hostilités, jusqu'à la fin presque de l'année 1915, chacun des alliés agissait isolément sur le terrain économique. La France, dont les ressources ne sont pas sérieusement entamées encore et dont la puissance financière reste grande, pourvoit à tous ses approvisionnements qu'elle complète par les importations. Les marchés de Londres et de New-York lui sont largement ouverts.

L'Angleterre peut permettre tous les achats chez elle, alors que ses exportations antérieures dans les pays ennemis ont cessé comme envois directs. Néanmoins, dès le début des hostilités, le sentiment de la discipline économique se fit jour. L'on organisa à Londres, en août 1914, la *Commission interalliée de Ravitaillement* qui devait centraliser toutes les commandes

(1) Cours moyen des changes.						
	Londres.	New-York.	Allemagne.	Espagne.	Suisse.	
1 ^{er} novembre 1917 :	27,37	5,75 3/4	»	74,60	78,55	
1 ^{er} novembre 1918 :	26,05	5,43 1/2	»	90,05	91,50	
Décembre 1919 :	41,21	9,40	22,50	208,81	197,98	
Avril 1920 :						
(Maximum)	67,45	17,08	35 »	300 »	309 »	
Août 1920 :						
(Moyenne)	50,55	13,99	29,40	210,13	231,86	

faites par les alliés sur le marché britannique. Ce fut le premier de ces comités qui devaient, par la suite, devenir si nombreux.

En 1915, l'Italie entre en guerre. Les ressources de ce pays diminuent rapidement. Chez les autres alliés la réduction se fait chaque jour sentir davantage. Les gouvernements de l'Entente sont obligés de coordonner leur action ; ils doivent calculer les approvisionnements et en assurer la répartition.

Les céréales panifiables attirèrent tout d'abord leur attention et, en 1916, fut créé le *Wheat Executive* aux frais du Royaume Uni qui fournissait les fonds de roulement. Ce comité, siégeant à Londres, assurait, par l'établissement d'un programme commun, le ravitaillement en blé, grains et matières fourragères, de l'Angleterre, de la France et de l'Italie. Son fonctionnement entraînait forcément le monopole des céréales. Le commerce privé fut suspendu pour toutes les denrées achetées et importées en France par l'*Executive*.

Après les accords de décembre 1917, le *Wheat Executive* eut encore un rôle plus important. Il fut l'organe de péréquation pour la satisfaction des besoins de chaque nation, alors que le déficit dans la production et la pénurie du tonnage accrue par l'implacable guerre sous-marine rendaient indispensable une équitable répartition des céréales entre les nations alliées au prorata de leurs besoins constatés. C'est ainsi que furent réglées, chez nous les importations en céréales, importations de première nécessité qui, cependant, cédèrent le pas, au printemps de 1918, au transfert des armées des Etats-Unis, lesquels purent débarquer en France jusqu'à 300.000 hommes par mois.

Devenant belligérants, aux côtés des alliés, les Etats-Unis avaient mis des crédits à la disposition de la France. Comme

contre-partie, ils demandaient à examiner le degré d'intérêt qu'offrait pour la conduite de la guerre chaque ordre d'achat. De là à une nouvelle organisation des achats il n'y avait qu'un pas. Ce pas fut franchi sur les instances de nos associés d'Amérique. Le *War purchasing Commission* fut créé pour la centralisation de toutes les commandes des alliés. Ainsi, par la Commission interalliée de Ravitaillement à Londres et par la Commission des achats de guerre à Washington, l'Entente mettait de l'ordre sur les marchés et réduisait ses dépenses de guerre.

La diminution considérable du tonnage disponible et les difficultés financières croissantes amenèrent également les alliés à la formation des deux grands conseils dont nous avons déjà parlé : *Le Conseil interallié des transports maritimes* ; *le Conseil interallié des achats de guerre et des finances*.

Le Conseil interallié des transports maritimes, dont la création fut décidée à la conférence de Paris le 3 décembre 1916, procédait à la répartition du tonnage placé sous son contrôle, tout en laissant à chaque gouvernement le soin de dresser son programme national d'importation.

Le Conseil interallié des achats de guerre et des finances créé au cours de l'été 1917, sur l'initiative des Etats-Unis qui fournissaient les marchandises et les moyens de paiement fonctionnait sous la présidence de M. Crosby, délégué de M. le président Wilson. Il permettait le filtrage des commandes par l'établissement d'un programme mensuel des achats pour chaque nation. Les délégués des gouvernements pouvaient seuls donner les éléments de ce programme. Jusqu'à l'armistice, ce conseil fonctionna régulièrement. Après le 11 novembre 1918, son activité se ralentit et une mission du gouvernement américain se substitua à lui.

A mesure que les ressources diminuent et s'épuisent même en Amérique, le besoin d'organisation se fait sentir chaque jour davantage. La coopération interalliée, établie sur des bases générales ne suffit plus. Il faut que les programmes prévoient, jusque dans les détails, les besoins les plus urgents et que le classement s'effectue par l'ordre de priorité des commandes à satisfaire.

L'année 1918 voit donc se constituer une série de ces comités de programme et d'exécution, leur nombre s'augmente de mois en mois.

Sur le modèle du *Wheat Executive* se créent : le *Sugar Executive*, pour le sucre ; le *Meat and Fats executive*, pour les achats de viande, de saindoux et de graisses animales ; le *Oil Seed Executive*, analogue au comité précédent pour l'achat et le transport des graines oléagineuses ; le *Nitrate Executive*, pour les nitrates.

De même, il y eut un *Comité des métaux non ferreux*, une *Conférence des pétroles*, des *Comités des Charbons, des Bois, de la Laine, du Chanvre, du Lin, du Jute, du Coton, des Cuirs et Peaux, du Papier*, etc.

Une coordination des programmes de ces divers comités, conférences ou bureaux, s'effectuait dans de grands conseils interalliés tels que le *Conseil interallié du Ravitaillement* et le *Conseil interallié de l'Armement et des munitions*.

Pour la répartition des marchandises importées en France d'après les programmes interalliés, les ministères de l'Armement et du Commerce avaient constitué eux-mêmes plus de cinquante comités et sous-comités ministériels ou interministériels, analogues à ceux énumérés plus haut. Outre le *Bureau national des Charbons* et le *Comité des Bois et Métaux des fabrications de guerre* dont il a déjà été question, le *Commissa-*

riat général des Essences dont on a vu la création, il y eut le *Comité du Coton*, celui de la *Laine*, celui du *Jute*, les *sous-comités des Aciers*, des *Métaux non ferreux*, l'*Office du Papier* etc. Avec la suppression des importations privées on allait au contrôle administratif de la répartition et des prix des matières premières. Les fabrications les plus importantes pour la guerre et pour la vie économique du pays devaient être les premières pourvues, au prorata de leurs besoins et des quantités de matières premières disponibles. Les organismes conçus pour atteindre ce résultat ont été appelés parfois des offices ou des comitès. On les désigne sous le nom générique de *Consortiums*.

Les consortiums n'ont ni le caractère des cartels, ni celui des trusts qui procèdent de la libre initiative des commerçants ou industriels. Ils sont considérés par les Chambres de Commerce et par les associations industrielles comme l'aboutissement logique de la politique des importations inaugurée en 1916, politique dont l'évolution s'est accentuée du fait des accords internationaux.

« Le consortium est un organisme complexe qui a pour objet de grouper les industriels utilisant certaine matière première et de soumettre absolument ces industriels à l'action et au contrôle de l'Etat, en ce qui concerne les achats de cette matière première. Le consortium est une sorte de société par actions, une sorte de coopérative, qui a pour actionnaires les membres d'une industrie déterminée et qui passe avec l'Etat un contrat en vue d'obtenir de lui, à certaines conditions, les produits dont l'industrie a besoin pour fonctionner » (1)

Pour l'*Association nationale d'expansion économique*, comme

(1) *Le Régime des Consortiums*. Rapport présenté par M. Maurice Hubert, à la séance du 9 juillet 1918 de la Chambre syndicale, Société pour la défense du Commerce et de l'Industrie de Marseille (Marseille, Typographie et lithographie Barlatier, 17-19, rue Venture.)

pour la *Société pour la défense du Commerce et de l'Industrie de Marseille*, devant laquelle fut lu le rapport, dont est extraite la citation qu'on vient de lire, le consortium, nécessité de guerre, est la conséquence des mesures économiques prises de 1916 à 1918.

« Le consortium est le couronnement d'une politique fondée sur les bases suivantes aujourd'hui acquises en fait, sinon en droit :

1° Prohibition d'importation.

2° Accords économiques entre les gouvernements français et les gouvernements étrangers, alliés et neutres ;

3° Réquisition de la flotte marchande ;

4° Réglementation du change, contrôle des paiements à l'étranger et interdiction de l'exportation des capitaux ;

5° Pouvoir de réquisition donné aux autorités civiles (1) »

Dans ces conditions, on comprendra que le consortium ait été une conception administrative et non pas une organisation due à la libre initiative des industriels. Ceux-ci semblent cependant avoir été consultés. D'après le journal le *Temps*, du 21 juin 1918, les grandes lignes de l'organisation furent adoptées à la suite d'une conférence faite au Ministère du Commerce devant la Fédération des industriels et commerçants français.

A la séance du 28 juin 1918, à la Chambre des députés, M. Clémentel, ministre du Commerce, après avoir exposé le fonctionnement des comités interministériels, en prenant pour exemple celui de la laine, définissait comme il suit le rôle du consortium.

(1) *Rapport sur les consortiums*, par M. Lucien Romier, chef du service économique de l'Association nationale d'expansion économique. (Paris, 23 rue de Messine — 1918).

Son rôle se borne :

« 1° A faire le service financier des achats privés opérés soit par voie d'acheteur unique, soit par voie de centralisation et de transmission des demandes d'achats;

« 2° A faire la répartition des matières importées sous le contrôle de l'Etat, de façon à maintenir à chacun une part d'activité même réduite;

« 3° A faire la péréquation des prix en supprimant ainsi une cause importante de hausse.

« C'est pour supprimer, d'ailleurs, les causes de hausse provenant des écarts de prix entre la production intérieure et l'importation, qu'on a été conduit à établir une vue sur la production intérieure. »

Ayant un rôle financier, le consortium était constitué, dans la plupart des cas, sous la forme d'une société anonyme, selon les statuts types élaborés par le Ministère du Commerce (Services de guerre). Ainsi le *Consortium de l'Huilerie française* était au capital de 5 millions de francs, soit 10.000 actions nominatives de 500 francs. Le *Consortium des Bois suisses* n'était, lui, qu'au capital de 300.000 francs. Le *Consortium des lièges et bouchons d'Espagne* n'avait constitué qu'un capital de 50.000 f., divisé en cinq cents parts de cent francs. Enfin, l'*Office national de la Presse* faisant exception à la règle de la société anonyme, n'avait pas constitué de capital social.

D'après les statuts types, sont admis comme actionnaires dans les consortiums, tous les industriels, employant la matière première envisagée, qui étaient patentés à une date déterminée (généralement au 31 décembre 1917). Quant à ceux qui n'étaient pas patentés à cette date, ils étaient acceptés par le Ministre du Commerce après avis du Conseil d'administration.

L'acheteur unique était, dans la plupart des cas, l'Etat;

mais, quand les matières à acquérir sont sujettes à discrimination, les représentants qualifiés des industriels procédaient eux-mêmes aux achats sous le contrôle du Gouvernement qui centralisait les demandes.

L'Etat acheteur fournissait en outre les transports et les moyens de paiement. Il pouvait donc, légitimement, exercer un contrôle sur la répartition des produits et sur les prix.

La répartition était faite entre les fabricants au prorata des actions souscrites par eux, le nombre des actions devant correspondre aux besoins respectifs de chaque industriel. L'Administration, de par les programmes établis, veillait à ce que les besoins les plus urgents fussent satisfaits les premiers. Les industriels qui n'étaient pas entrés dans le consortium, — c'était l'exception — avaient un droit de recours devant le Ministre. Ils obtenaient les matières premières qui devaient leur revenir à un prix égal ou légèrement supérieur à celui que payaient les actionnaires. Mais ces industriels non adhérents versaient un cautionnement en rapport avec le nombre d'actions qu'ils eussent dû souscrire au consortium.

La péréquation des prix se faisait sur les prix de la production intérieure en tenant compte pour les produits importés du montant des achats, des frais de transport, des dépenses d'administration. On admettait parfois une marge pour les aléas. Il ne pouvait donc y avoir de dividendes. Les capitaux engagés n'étaient rémunérés qu'à 6 0/0. Dans la pensée de ceux qui l'avaient conçu, le consortium devait ainsi exercer son action contre la hausse certaine des cours. Le commerce ayant l'habitude de vendre les marchandises au prix de remplacement, ce prix s'élevant sans cesse durant la guerre, il était rationnel de prendre des dispositions en faveur des consommateurs et de l'Etat, lequel était le client le plus important des fournisseurs.

Le nombre des consortiums créés, en dehors des comptoirs, offices et organismes divers des Ministères de l'Armement ou de la Reconstitution industrielle pour les métaux et les produits servant aux fabrications de guerre, — fut de près d'une vingtaine. Fin juin 1918, le Ministère du Commerce avait reçu les statuts de quatorze de ces sociétés. Outre ceux que nous avons déjà indiqués, il y eut le *Consortium des laines*, le *Consortium du jute*, celui du *coton*, ceux de la *verrerie*, des *cuir*s et *peaux*, des *huiles de houille*, etc. En principe, chaque matière première devait faire l'objet d'une association de ce genre.

Toutefois, la constitution des consortiums n'alla pas sans soulever les protestations de quelques Chambres de commerce ou de groupements industriels et, en même temps les critiques de certains économistes. La légalité de l'institution fut contestée. On reprocha à l'organisme créé son caractère bureaucratique et l'intrusion des fonctionnaires dans la pratique des affaires commerciales. Le consortium, prétendit-on, n'était qu'un monopole déguisé, d'origine allemande, d'ailleurs. Ne persisterait-il pas après la guerre? N'allait-il pas servir de bases à une nouvelle politique économique nationale en temps de paix? Les appréhensions étaient grandes.

Le fondement légal des dispositions prises se trouvaient, selon le Gouvernement, dans la loi du 6 mai 1916. A ceux qui lui reprochaient de n'avoir pas fait voter une loi spéciale, parce qu'ils considéraient que, même en le sollicitant, le texte de 1916 ne pouvait être la base juridique des consortiums, le Ministre du Commerce a répondu, non sans logique, que le vote d'une loi nouvelle eût donné à l'institution critiquée, ce caractère d'organisation définitive tant redouté de ceux-là mêmes qui argumentent contre sa légalité. Les associations nées des nécessités de la guerre doivent cesser de fonctionner quand la paix

aura été conclue. Les décisions ministérielles, arrêtés et décrets pris en s'appuyant sur les dispositions de la loi du 6 mai 1916 suffisent donc, assure le Ministre, à rendre légales des organisations d'un caractère essentiellement provisoire.

La controverse juridique sur ce point n'aurait qu'un intérêt relatif. La légalité même admise en principe, on devrait reconnaître que, dans les détails d'application, les règles légales n'ont pas été toujours rigoureusement observées. Pour un régime économique durable, l'intervention législative, dont on a pu se passer en temps de guerre, deviendrait indispensable si l'on voulait établir la coopération de l'Etat et des industriels et le contrôle dans l'intérêt de la production nationale.

Examinée en elle-même, l'institution des consortiums a été jugée sévèrement presque toujours par ceux qui contestaient sa légalité. Ils lui reprochent d'être destructive de toute initiative privée, de ligoter l'industrie « dans les cadres d'un système administratif obligatoire qui risque d'être pour elle beaucoup plus gênant, beaucoup plus oppressif, plus étouffant que ne le fut le système des corporations et des réglementations royales » (1). On insiste sur son caractère bureaucratique, sur le formalisme substitué aux saines pratiques commerciales, bien plus expéditives, sur l'incompétence des fonctionnaires chargés de l'administration.

Le Gouvernement a répondu et fait remarquer que les critiques confondaient deux organismes distincts : les comités interministériels qui élaborent les programmes et les consortiums dans lesquels il n'entre aucun fonctionnaire. La création des comités se justifie par la coopération interalliée et par la néces-

(1) M. Léon Polier, professeur de droit à la Faculté de Toulouse, Article sur les *Consortiums* dans *l'Europe nouvelle* : n° 17, 4 mai 1918. — n° 19, 18 mai 1918 ; — n° 20, 25 mai 1918. — n° 22, 8 juin 1918. — n° 26, 6 juillet 1918.

sité de mettre de l'ordre dans les achats. Les fonctionnaires qui en font partie sont des hommes consciencieux et très avertis des questions industrielles et commerciales; d'ailleurs, les délégués des Ministères sont fréquemment des officiers de complément qui, dans la vie civile, dirigeaient des usines ou étaient dans le commerce. Que si, momentanément, la liberté de quelques-uns se trouvait restreinte, ceux-là pouvaient bien s'imposer un sacrifice accepté aux Etats-Unis où l'on est si jaloux de la liberté individuelle. Le Gouvernement américain, dans l'intérêt de l'Entente et pour assurer la conduite de la guerre avait, il faut qu'on le sache, réclamé les mesures de coordination prises en France et dans les autres nations alliées.

Le consortium, est-il ajouté, n'a point le caractère d'un monopole d'Etat. L'Etat ne gère pas; il ne fait aucune opération de commerce proprement dite; il centralise les commandes; il procure les affrètements; il facilite les crédits : en échange, il exerce son contrôle sur la répartition des matières premières importées. Ce sont les circonstances, ce sont les nécessités de guerre qui ont imposé l'organisation. Si le consortium a des analogies avec ce qui se fait en Allemagne, il est bien différent et dans ses origines et dans la pratique, des créations de l'impérialisme allemand. Le Ministre français du Commerce a consulté les principaux représentants de l'industrie; il soumet tous les projets à un Conseil technique dont la compétence professionnelle est indiscutable. Le statut modèle n'est point imposé rigoureusement aux consortiums qui se constituent. Les intérêts des fabricants qui n'ont pas pu ou n'ont pas voulu souscrire des actions sont sauvegardés par le recours au Ministre; celui-ci leur fait accorder les matières premières auxquelles ils auraient droit, proportionnellement à l'activité de leurs fabriques. Enfin, loin d'être contraires à la petite et à la moyenne

industrie, les consortiums leur sont favorables. Les grandes firmes industrielles, les puissances commerciales savent où se trouvent les matières premières ; elles peuvent facilement cabler pour passer des marchés et faire des offres supérieures à celles de leurs concurrents ; elles ont toute facilité de s'approvisionner si on les compare à ceux qui ne disposent pas des mêmes moyens. L'opposition aux consortiums du fait de la très grande industrie serait donc compréhensible.

Les Chambres de commerce et les représentants de l'industrie acceptent, en partie, cette argumentation. Ils reconnaissent que l'intervention américaine impose une organisation et que l'individualisme commercial, dans les conditions actuelles de la guerre ne saurait prévaloir contre l'intérêt général ; mais ils redoutent les conséquences de l'institution pour l'après-guerre ; ils craignent que les consortiums ne persistent et ils s'élèvent contre l'étatisme introduit dans la politique économique de l'avenir.

La Chambre de commerce de Bordeaux proteste dès le 20 mars 1918 contre le système des consortiums « qui pourrait être considéré en haut lieu comme susceptible de constituer la base de l'organisation économique d'après-guerre ». Elle s'élève vivement contre la disposition qui, dans les consortiums prive les industriels et les commerçants de leur bénéfices ordinaires. Elle appelle l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de réduire au strict minimum et de limiter, dans le temps, à la durée strictement nécessaire, les atteintes portées, par suite des obligations du contingentement, au jeu normal des lois économiques.

Sous une forme moins vive, et en reconnaissant que le Gouvernement a été obligé de prendre des mesures de réglementation, les Chambres de commerce de Lyon, de Marseille, de Bou-

logne-sur-Mer et quelques autres se sont associées à la protestation précédente.

Les déclarations ministérielles du 28 juin 1918, affirmant que l'organisation avait un caractère essentiellement provisoire, avaient calmé les inquiétudes. Les décisions prises à la cessation des hostilités ont été conformes à ces déclarations. La plupart des consortiums ont été dissous par des arrêtés successifs. (1)

La suppression de ces organismes, décidée, en principe, le 22 décembre 1918, devait avoir lieu effectivement à partir du 1^{er} avril 1919. Toutefois, le *Consortium des bois suisses* qui avait un certain nombre de marchés à exécuter jusqu'en juin 1919, le *Comptoir de la Verrerie* qui restait chargé du contrôle des importations de verre, et l'*Office national du papier*, dont le rôle devait prendre fin dans un délai assez court, étaient exceptés de la mesure de dissolution.

4) En résumé, la politique économique de la France durant la deuxième et la troisième période de la guerre, de mai 1916 à novembre 1918, a régulièrement et rigoureusement évolué vers une réglementation administrative de plus en plus étroite et vers le contrôle de l'Etat.

Ce phénomène n'est d'ailleurs pas particulier à notre pays. Si nous jetons un regard sur ce qui se passe à l'étranger, nous constatons que, dans l'Allemagne enserrée par le blocus, que chez nos alliés du Royaume-Uni et ensuite chez nos nouveaux associés d'Amérique, on a pris des mesures analogues ou plus complètes souvent que celles prises en France. L'Italie et le Portugal eurent en même temps que nous le régime des prohibitions.

(1) Décision ministérielle du 22 décembre 1918, indiquant le nouveau régime pour l'obtention, soit en France, soit à l'étranger des marchandises contrôlées depuis l'état de guerre. — Décision complémentaire du 6 avril 1919. (J. O. du 8 avril 1919) — Arrêté interministériel du 3 avril 1919 visant le consortium cotonnier.—

L'Allemagne, dès le mois d'août 1914 avait constitué l'*Office central des achats* qui avait le contrôle absolu de l'importation de certains produits.

A cette même époque, le docteur Walter Rathenau était chargé de créer la *Direction des matières premières de guerre* et il faisait procéder par les industriels à la constitution des *Offices économiques de guerre*, dans lesquels on a vu les modèles imités par ceux qui ont institué les consortiums français.

Cette organisation intensifiait la production de l'empire germanique; elle poussait à la recherche des succédanés pour le remplacement des produits qui manquaient; elle a prolongé la résistance des empires centraux. Cependant, elle souleva, elle aussi, bien des protestations chez les industriels d'outre-Rhin. Ceux-ci s'inclinaient devant la nécessité du moment, mais ils réclamaient tous les droits du libre commerce à qui on doit laisser autant que possible le soin des importations et la latitude d'en retirer un bénéfice raisonnable (1).

Malgré tout, la persistance du régime de contrôle après la guerre était envisagée en 1918, quelques mois avant la signature de l'armistice. Elle était considérée comme une nécessité économiques, quelles que fussent les conditions du traité de paix — conditions qui naturellement devaient être avantageuses. Ce contrôle gouvernemental devait s'exercer, à cause du change et du tonnage, sur les textiles, le caoutchouc, les huiles de graines, les cuirs et peaux, etc. Les offices économiques créés pour chaque groupe d'industrie seront régis par un conseil d'administration. Tous les intéressés y seraient représentés. Ainsi, pour l'Office des textiles, il y aurait les délégués des importateurs, des filateurs, des

(1) Rapport de M. Brandt de Dusseldorf à l'Association allemande du Commerce (1918)

tisseurs, des négociants en gros et en détail, du personnel ouvrier et des employés. Les candidats seraient librement présentés, mais le Secrétaire d'Etat aurait le droit d'approbation (1).

En Angleterre, les mesures prohibitives, tardivement prises parfois, comme en France, s'étaient généralisées en 1918 et la flotte marchande était entièrement sous le contrôle des pouvoirs publics.

L'industrie anglaise appréhendait, elle aussi, la survivance du régime de guerre en vue de l'unification pour une production intensive. Les libres-échangistes recommandaient des démarches qui auraient pour but de ramener la politique nationale dans le droit chemin.

Le *Morning-Post* du 23 mai 1918 signale même un mouvement de vives protestations contre l'ingérence de l'Etat dans le commerce. Pourtant si opposé que soit cet organe à la politique gouvernementale, après avoir cité le rapport de l'*Association impériale du Commerce*, il reconnaît que les pratiques commerciales d'avant-guerre étaient désastreuses. Elles faisaient la fortune des particuliers qui transportaient ou vendaient les produits allemands, mais elles conduisaient l'industrie nationale à sa ruine.

Dès qu'ils eurent décidé de participer à la guerre, les Etats-Unis, triomphant de leur respect inné pour l'initiative individuelle, s'imposèrent une discipline industrielle et commerciale des plus sévères.

Le Gouvernement eut le pouvoir de réquisitionner d'une manière presque générale. Il procédait le plus souvent par voie d'ententes à l'amiable; mais, en cas de désaccord, il réquisitionnait.

(1) Communiqué de l'Office impérial d'économie publique, Gazette de Francfort, juin 1918. — Voir aussi les 29 articles de Georg Bernhard, dans le *Plutus*.

Même procédé pour la fixation des prix. Elle se faisait presque toujours à l'amiable. S'il en était autrement, les délégués du pouvoir n'hésitaient pas à prononcer.

Les usines fonctionnaient pour les productions de guerre en tenant compte des indications données sur le degré d'utilité de chaque fabrication. L'Etat avait mis la main sur les chemins de fer et sur le matériel roulant des compagnies ; il allait jusqu'à interdire dans l'intérêt public le choix de l'itinéraire pour les envois faits. La totalité des navires marchands et les chantiers de constructions navales étaient réquisitionnés.

Après s'être imposés à eux-mêmes de telles règles, les Américains nous demandèrent de mettre de l'ordre dans nos achats, pour qu'ils pussent mieux nous aider. Ce fut cette exigence que l'on invoqua souvent pour expliquer les consortiums et l'acheteur unique.

Partout, on le voit, le contrôle de l'Etat s'exerçait. Partout on demandait aux industriels de collaborer avec les pouvoirs publics pour assurer, dans les conditions difficiles où l'on se trouvait, la meilleure utilisation des moyens de transport, la répartition la plus efficace des matières destinées à l'industrie.

De cette expérience imposée par la guerre, pouvait-il, peut-il encore résulter, l'établissement d'un programme économique national du temps de paix ? Les partisans de la liberté absolue de l'industrie l'appréhendèrent fort en 1918, alors que le Gouvernement entrevoyait dans les rapprochements qu'il avait provoqués un moyen de grouper les industriels dans l'intérêt même de la production nationale. La dissolution des consortiums semble avoir ruiné jusqu'aux espérances de ceux qui regrettent les excès d'un individualisme qui va parfois contre l'intérêt de la Nation.

CHAPITRE V

RETOUR PARTIEL A LA LIBERTE DU COMMERCE

1) Après l'armistice. — 2) Réduction progressive des prohibitions; suppression du Comité des dérogations; dissolution des consortiums, offices ou comptoirs. — 3) Retour aux mesures protectionnistes; rétablissement de l'admission temporaire des produits prohibés; la taxe ad-valorem; les coefficients de droits spécifiques.

1) Le commerce et l'industrie supportaient difficilement, durant les hostilités, le régime de contrôle qui leur était imposé. Dès la signature de l'armistice, ils réclamèrent le retour à la liberté des transactions. Mais le passage de l'état de guerre à l'état de paix ne peut point s'accomplir brusquement. Si les pouvoirs publics manifestèrent par des mesures successives, prises au cours de l'année 1919, la volonté de restaurer la liberté individuelle et commerciale, ils n'en étaient pas moins obligés, en présence d'une situation économique toujours troublée, de maintenir partiellement les décrets relatifs aux entrées et aux sorties des marchandises. Il fallut même en prendre de nouveaux. L'Etat continua les opérations pour le ravitaillement. Les organismes créés en 1917 et 1918 ne furent supprimés que progressivement.

La politique de liberté devait, fatalement, se heurter aux difficultés d'approvisionnement du marché national. Elle fut aussi contrariée par le relèvement excessif des prix. Ce relèvement a été dû, en partie, à l'âpreté au gain de certains commerçants qui se sont habitués de plus en plus à des bénéfices considérables ; aux exigences des producteurs industriels et agricoles ; aux augmentations constantes des salaires et des tarifs de transport ; à la spéculation de ceux qu'on a appelés les « mercantis ». Il faut cependant reconnaître, que le déficit mondial pour tous les produits et le cours du change sont les facteurs importants de la vie chère. On ne sera donc pas étonné, dans de telles conditions économiques, de constater, vers la fin de l'année 1919, une réaction contre le régime de liberté qui avait été instamment demandé.

Toutefois, dans la période qui nous occupe, les mesures prohibitives furent peu à peu réduites ; le Comité des dérogations, supprimé, fut remplacé par une commission de contrôle ; les consortiums disparurent à peu près tous ; l'on en revint avec l'admission temporaire des produits prohibés et le relèvement des droits de douane au régime protectionniste d'avant-guerre.

2). — Le jour même où était promulguée la loi qui, à vingt-deux mois d'intervalle, portait ratification du décret du 22 mars 1917 qui avait prohibé en France l'entrée des marchandises d'origine ou de provenance étrangère, le gouvernement prenait un nouveau décret, celui du 20 janvier 1919, rapportant pour certaines marchandises la prohibition générale d'importation édictée par le décret précité du 22 mars 1917.

Le tableau annexé au décret du 20 janvier 1919 comportait la liste des marchandises dont l'importation en France devenait libre, sans aucune formalité. C'était la généralité des marchan-

dises ou produits qui figuraient sur cette liste. Pour le petit nombre des autres, le régime de la prohibition était maintenu jusqu'à nouvel ordre.

Un second décret du 20 janvier 1919, publié comme le précédent au Journal officiel du 21 janvier, portait révision des prohibitions de sortie. L'article 1^{er} était ainsi libellé :

« Art. 1^{er}. — Sous réserves des dispositions de l'article 2 ci-après, sont rapportées, à partir du 21 janvier 1919, les prohibitions d'exportation établies en exécution des décrets sus-visés depuis le début des hostilités »

Les décrets visés sont ceux que nous avons cités au cours de notre exposé ; ils avaient été ratifiés par les lois des 16 avril, 26 août, 16 octobre et 15 novembre 1915, des 12 avril et 26 décembre 1916, des 13 juillet, 3 et 11 décembre 1917, du 6 août 1918. Etaient également visés au décret du 20 janvier 1919, les décrets de 17 et 28 décembre 1917, des 18 avril, 12 et 25 septembre, 15 octobre et 5 novembre 1918, édictant des prohibitions de sortie.

L'article 2 prononçait (1) ou maintenait la prohibition d'exportation pour une catégorie de marchandises énumérées au tableau annexé au décret. L'énumération assez réduite comportait : des animaux vivants ; des produits et dépouilles d'animaux ; des produits des pêches ; des matières dures à tailler ; les farines alimentaires ; des fruits et grains ; des denrées coloniales de consommation ; des huiles et des végétaux ; des espèces médicinales ; des bois, filaments et tiges à ouvrer ; des produits et déchets divers ; des boissons ; les marbres, pierres, terres, combustibles minéraux ; des métaux ; des produits chimiques ; des compositions diverses ; des fils, des pa-

(1) Quelques produits qui ne tombaient pas encore sous le coup de la prohibition, figurent au tableau annexé au décret : bougies, verres bruts, coulés, moulés, verres à vitres, bouteilles, fioles, flacons vides.

piers, des peaux et pelleteries ouvrées ; des ouvrages en métaux, en bois, en matières diverses.

En somme, restaient soumis aux prohibitions, les objets ou produits indispensables au ravitaillement national et à l'approvisionnement en matières premières de certaines industries. Encore faut-il faire observer que l'article 3 du décret prévoyait des autorisations de sortie ou de réexportation délivrées par le Ministre des Finances. Les demandes d'autorisation devaient être adressées, pour la plupart des marchandises, au Ministère de la Reconstitution industrielle, direction des matières premières, 59, rue Pierre Charron à Paris. Pour toutes les denrées alimentaires, les bestiaux, les volailles vivantes, les boissons, etc, les demandes devaient être envoyées à la direction du Ravitaillement, 119, Avenue des Champs-Élysées à Paris. Enfin, pour les produits chimiques, il fallait s'adresser à l'Office national des produits chimiques, 4, rue St Romain, à Paris.

Un décret du 13 mai 1919 accentua encore l'intention qu'avait le gouvernement de revenir au régime de la liberté. Alors que sur les 654 articles du tarif général des douanes, 140 restaient frappés de prohibiton de sortie, après le décret du 20 janvier 1919, la nouvelle décision, n'en laissait plus qu'une trentaine au tableau. (1)

Ce tableau ne fut ensuite modifié que par le décret du 12 juillet 1919 qui reprit quelques articles concernant les denrées coloniales de consommation, les fruits et grains et les huiles.

Pour les importations, des mesures parallèles étaient prises. Il nous suffira de relever ici les décrets du 14 mai 1919, du 20

(1) N^{os} 1 à 13, Animaux vivants; 66., Os et sabots de bétail bruts; 68, 69, 71, 72, 73, Ex. 75, 80, Ex. 83, Farines alimentaires; Ex. 164, 165, Fourrages, sons de divers grains; Ex. 171, Boissons; Ex. 179 ter, Matières dures à tailler; Ex. 190, Houille crue et carbonisée; Ex. 200, 201, 204, Métaux; Ex. 466 et 466 bis, Papier et ses applications; 495 bis, Monnaies.

mai 1919, du 13 juin 1919 et du 7 juillet 1919, sans nous arrêter aux mesures de détail, telles que celles qui visent les matières et marchandises nécessaires aux fabriques de papier (arrêté ministériel du 1^{er} mars 1919 et arrêté interministériel du 26 mai 1919), celles qui se rapportent au sucre (décret du 6 juin 1919), celles qui prohibent l'importation des mistelles (décret du 13 mai 1919) etc.

Le décret du 14 mai 1919, modifiant le régime des prohibitions d'importation et d'exportation, ne vise que le n° 21 du tarif douanier ; les peaux brutes, qui, par dérogation aux dispositions du décret du 20 janvier 1919, pourront être importées sans autorisation préalable.

Le décret du 20 mai 1919 « rapportant, pour un certain nombre de marchandises, la prohibition générale d'importation édictée par le décret du 22 mars 1917 et confirmée par le décret du 20 janvier 1919 », marque un nouveau et sensible mouvement dans le sens de la liberté commerciale. Le tableau annexé à ce décret comporte des marchandises ou produits classés sous soixante-et-onze articles du tarif douanier, pour lesquels la prohibition est levée.

Quelques semaines plus tard, était publié au Journal Officiel, le décret du 13 juin 1919, « fixant la liste des marchandises qui demeurent, provisoirement, prohibées à l'importation.

Cette liste comporte deux parties :

1° Les marchandises qui demeurent, provisoirement, prohibées à l'importation ;

2° Les marchandises dont l'importation fait l'objet de dispositions spéciales (tabacs, eaux-de-vie et liqueurs, saccharine).

La prohibition générale, en dehors des tissus et des fils, ne frappe plus que des marchandises figurant à 51 des autres articles du tarif douanier.

L'autorisation spéciale d'importation reste nécessaire cependant pour les marchandises originaires ou provenant des pays d'Europe soumis au tarif général (article 2).

Cette réduction des prohibitions d'entrée, si importante qu'elle fût, ne paraissait pas encore suffisante. Le 7 juillet, était signé un nouveau décret (J. O. du 13 juillet 1919), levant à partir de la date de sa publication, la plupart des prohibitions maintenues dans la première partie du tableau annexé au décret du 13 juin précédent.

Restent prohibées à l'importation, les marchandises suivantes : Ex. 16. Viandes conservées par un procédé frigorifique ; — 68, froment; épeautre et méteil (grains et farines); — Ex. 84, mûts de vendanges; — 170 ter, mistelles; — Ex. 171, vins de liqueurs et d'imitation; — 173 bis, vins de raisins secs et toutes autres boissons non dénommées; — Ex. 315, médicaments composés, eaux distillées alcooliques; — Ex. 461, papier à journal; — 580, Ex. 581, 586, 587, armes, cartouches, projectiles.

Encore faut-il remarquer que pour les viandes frigorifiées, les céréales et le papier à journal, la prohibition n'est commandée que par l'organisation des services du Ravitaillement et du Comptoir du papier.

Le dernier paragraphe de l'article 1^{er} comportait ces dispositions : « Toutefois, sauf accords spéciaux, l'importation des vins ne pourra s'effectuer que par voie de mer et à destination des seuls ports de l'Atlantique, de la Manche et de la Mer du Nord. » Cette mesure restrictive fut, d'ailleurs, abrogée par le décret du 4 septembre 1919.

Le régime des importations, ainsi établi par le décret du 7 juillet 1919 devait rester en vigueur jusqu'au 23 avril 1920.

Tant pour les entrées que pour les sorties des marchandises,

le retour au régime d'avant-guerre s'est marqué, on le voit, très nettement en 1919.

Les mesures administratives, réduisant les prohibitions, entraînaient la disparition du Comité et des Sous-Comités ou Commissions auquel devaient être soumises les demandes de dérogation. Le décret du 18 mars 1919 a donc supprimé le Comité de dérogations aux prohibitions d'entrée et la Commission interministérielle des métaux et des fabrications de guerre. Il a, en même temps, institué auprès du Ministère de la Reconstitution industrielle, une Commission interministérielle de contrôle des exportations et importations (1). Ce nouvel organisme a pour mission d'examiner les questions soulevées par l'application des décrets relatifs aux prohibitions d'entrée et de sortie des marchandises. Il émet des avis de principe au sujet des dérogations à ces prohibitions. La Commission propose aussi, éventuellement, aux Ministres intéressés les modifications qu'elle estimerait utile d'apporter au régime des prohibitions. Les dérogations aux prohibitions sont prononcées par le Ministre des Finances.

La Commission comprend (art. 3) :

Le Directeur général des douanes ou son délégué;

Le Directeur du mouvement des fonds ou son délégué;

Un représentant du Ministère de la Reconstitution industrielle (Direction des matières premières);

Deux représentants du Ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes, des Télégraphes et Téléphones, des Transports maritimes et de la Marine marchande;

Un représentant du Service technique et un représentant de l'Office national des produits chimiques et pharmaceutiques;

(1) Après la suppression du Ministère de la Reconstitution industrielle, cette Commission de contrôle a été rattachée au Ministère des Finances.

Deux représentants du Ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement (un représentant de la direction du Ravitaillement et un représentant de l'Office des renseignements agricoles);

Un représentant du Ministère des Affaires étrangères (Direction du blocus);

Un représentant du Ministère des régions libérées.

Le Directeur général des douanes exerce les fonctions de président; la vice-présidence est dévolue au représentant du Ministère de la Reconstitution industrielle.

Les modifications apportées le 20 janvier 1920 dans la constitution des divers Ministères ont eu leur répercussion sur la composition de la Commission de contrôle, laquelle a continué à fonctionner avec les mêmes attributions et selon les règles fixées par l'arrêté du 19 mars 1919, publié au J. O. du 4 avril 1919, en tenant compte des changements successifs apportés au régime des prohibitions.

L'article 1^{er} de cet arrêté interministériel rapporte toutes les dispositions de l'arrêté du 8 septembre 1917 portant réglementation des prohibitions d'entrée. L'article 4 indique, avec les formalités à remplir, l'adresse des services auxquels doivent être envoyées les demandes de dérogations. Celles de ces demandes qui concernent l'importation de la houille, crue ou carbonisée, continueront à être adressées au Bureau national des charbons, 107, boulevard Raspail, à Paris (art. 5). Les articles 6, 7, 8, 9, 10 et 11 sont relatifs à la procédure à suivre, à la durée et au caractère rigoureusement personnel des autorisations.

Malgré la réduction des prohibitions, la réglementation subsistait, on le constate. La période transitoire se prolongeant, les organismes de contrôle sont conservés avec un fonctionnement ralenti.

Cependant, les consortiums, comptoirs et offices, créés pour le contrôle des importations et la répartition des matières premières n'ont pas survécu. Leur dissolution s'est effectuée comme nous l'avons dit. Les Comités interministériels, correspondant aux diverses catégories de matières premières à importer se sont également dissous à des dates successives.

Une décision du 22 décembre 1918 avait indiqué le nouveau régime établi pour obtenir, soit en France, soit à l'étranger, les marchandises contrôlées depuis l'état de guerre. Des décisions subséquentes modifièrent et complétèrent celle du 22 décembre 1918. Par exemple, l'arrêté interministériel du 3 avril 1919 autorisant les importations de coton des Etats-Unis marquait la fin du consortium cotonnier. Il fixait à un contingent de 450.000 balles le coton à importer du 1^{er} juin au 30 octobre 1919. 225.000 balles allaient aux filateurs, la répartition en étant faite par un Comité formé au Ministère de la Reconstitution industrielle. Pour le solde de 225.000 balles, la répartition entre les importateurs de coton dépendait du Syndicat du commerce des cotons au Havre. D'ailleurs, le dernier paragraphe était explicite :

« Le Consortium cotonnier français, créé le 4 décembre 1917 pour centraliser les importations de coton des Etats-Unis, cessera ses achats à partir de ce jour et procédera à la liquidation des affaires en cours. »

Le 6 avril 1919, nouvelle décision ministérielle, complétant et modifiant la décision du 22 décembre 1918.

La centralisation des achats est supprimée, pour :

1° le fer-blanc, dont la vente devient libre en usine française et qui peut être importé par autorisations individuelles; 2° les produits tréfilés; 3° la fonte; 4° les produits céramiques et réfractaires; 5° les cuirs qui seront vendus en commerce libre;

6° les cotons : l'importation du coton des Etats-Unis, par autorisations individuelles, est reprise à partir du 1^{er} avril 1919 pour embarquement à partir du 1^{er} juin suivant.

« En résumé, à partir du 1^{er} avril 1919, tous les consortiums, comptoirs ou groupements d'achats contrôlés par le Ministre de la Reconstitution industrielle seront supprimés et entreront en liquidation. » Trois exceptions, on l'a vu, avaient été faites. La liquidation des consortiums visés a été retardée, mais elle a eu lieu. Le 26 mai 1919, liquidation des centres de bois ; le 12 août 1919, dissolution de l'Office des papiers autres que ceux de la presse. L'Office de la presse a cessé de fonctionner en 1920.

Pour ménager les transitions, certains arrangements étaient cependant pris avec les alliés. C'est ainsi qu'un avenant du 15 mai 1919 à l'accord franco-britannique du 24 août 1917 devait faciliter l'approvisionnement de la France en laines brutes. Il est entendu que les 40.000 balles de laine allouées, conformément aux termes d'une lettre, adressée le 18 mars 1919 à la Commission internationale de ravitaillement, seront fournies. Le Gouvernement britannique est disposé à céder directement à la France 50.000 balles par mois à prendre en Australie.

3) En même temps que l'on assurait, par des conventions de ce genre, des matières premières à nos industries textiles, on permettait aux initiatives individuelles de s'exercer chaque jour davantage. D'autre part, on revenait progressivement à la politique protectionniste du temps de paix.

L'admission temporaire reprenait pour des produits que la prohibition avait frappés. Les droits de douane étaient rétablis à l'entrée pour des marchandises qui en avaient été exonérés ; d'autres droits sont augmentés et l'on substitue aux surtaxes

ad valorem, auxquelles on avait eu d'abord recours, des coefficients de majoration des droits spécifiques, révisibles périodiquement, ce qui permet de mieux défendre notre industrie infériorisée par le change.

C'est l'arrêté interministériel du 16 avril 1919 qui a institué le régime de l'admission temporaire, en dérogation aux prohibitions d'entrée, pour les produits étrangers des catégories prohibées en vertu de la loi du 6 mai 1916, lorsque ces produits sont destinés à être transformés, travaillés ou reconditionnés en France.

Il est ainsi dérogé à la prohibition d'entrée et aux formalités de l'autorisation préalable, mais à la condition expresse que les importateurs souscriront une soumission comportant l'engagement de réexporter dans un délai de six mois, susceptible de prolongation, les marchandises travaillées par leurs soins.

Les dispositions de l'arrêté du 16 avril 1919 fixèrent les règles du contrôle. A l'article 6 et dernier, il est précisé que l'arrêté ne s'applique pas aux sucres, aux boissons distillées et aux produits frappés de prohibition pour des raisons d'ordre fiscal ou d'ordre public.

Pour les sucres, la loi du 8 janvier 1919 a suspendu, jusqu'à la levée de la prohibition d'importation des sucres étrangers pour compte particulier, l'application de la disposition additionnelle au n° 91 du tarif des douanes, qui autorise la perception d'un droit de douane supplémentaire de 14 francs par 100 kilos.

De par un décret du 16 janvier 1919, sont admises à titre provisoire, sous le paiement du tarif minimum, les huiles minérales brutes, raffinées et essences originaires des Indes anglaises.

Dans le même ordre d'idées, il faut signaler la loi du 5 août 1919 portant modification du régime douanier des produits pétrolifères en France, et le décret du 30 août 1919 pour l'application de cette loi.

Comme rétablissement des droits de douane suspendus pendant la guerre, nous relevons, à la date du 17 juin 1919, le décret qui rétablit les droits d'entrée sur l'avoine, l'orge et le maïs en grains ; à la date du 27 mai 1920, le décret rétablissant les droits sur les graines de betteraves.

La loi du 19 février 1919 porte ratification d'un décret qui avait, dès 1918, augmenté les droits à l'entrée sur les voitures automobiles et les pièces détachées, en fixant ces droits à 70 0/0 de la valeur. Par le décret du 23 décembre 1919, ces droits ont été ramenés à 45 0/0 de la valeur, au tarif minimum comme au tarif général.

Mais les mesures générales de protection industrielle, furent prises par les décrets du 14 juin 1919 et du 8 juillet 1919.

Le décret du 14 juin 1919 établit des surtaxes *ad valorem* sur les marchandises taxées, en sus des droits spécifiques résultant de la loi du 11 janvier 1892 et des lois subséquentes.

« Lesdites surtaxes sont applicables suivant les règles générales du tarif des douanes.

« La valeur à déclarer est celle que les marchandises ont dans le lieu et au moment où elles sont présentées à la douane, non compris le droit d'entrée. »

Un tableau annexé au décret, (J. O. du 18 juin 1919) indique ces surtaxes, d'après les spécifications de ce tableau.

Avant même que ces dispositions aient pu recevoir leur application, un nouveau décret, celui du 8 juillet 1919, remplaçait les surtaxes *ad valorem* par des coefficients de majoration des droits spécifiques, d'après les données du tableau an-

nexé au décret et publié au Journal Officiel du 13 juillet 1919.

« Pour toute marchandise désignée audit tableau, la liquidation des droits s'effectue en multipliant le montant de la taxe spécifique, due d'après le tarif des douanes, par le coefficient propre à cette marchandise, et le produit ainsi obtenu représente la somme à acquitter » (art. 2).

Les dispositions de cet article 2 ne s'appliquent pas aux marchandises bénéficiant de l'admission temporaire spécifiées au tableau annexé à l'arrêté du 14 juin 1919 pris par application de l'article 3 .

L'article 4 dispose qu'il sera périodiquement procédé à la révision du taux des coefficients de majoration par une commission interministérielle, instituée à cet effet (1).

Cette commission a été, en effet, instituée par un arrêté ministériel du 12 juillet 1919, publié au Journal Officiel du 1^{er} août suivant. Son fonctionnement régulier est marqué par de fréquentes modifications aux coefficients de majoration. Notons :

Le décret du 28 août 1919, modifiant les coefficients de majoration des droits de douane afférents au papier et au carton.

Le décret du 4 octobre 1919, supprimant pour certains tubes les coefficients de majoration des droits de douane.

Le décret du 3 février 1920, modifiant pour certains produits (n^{os} 332, 409, 410, 536 du tarif douanier) les coefficients de majoration des droits de douane.

Le décret du 10 janvier 1920, modifiant les coefficients de majoration établis par les décrets du 8 juillet et du 28 août 1919 : (Ex 241, fer étamé, cuivre plombé ou zingué à l'exception des tôles ondulées galvanisées. — Ex 512 bis, machines

(1) Le décret du 8 juillet 1919 a été ratifié par la loi du 9 janvier 1920.

hydrauliques à roues, à piston, à turbines, à pompes (à l'exception des pompes à purin), ventilateurs. — Ex 462, carton en feuilles ou en plaques pesant au moins 350 grammes le mètre carré brut.)

Le décret du 3 février 1920, visant les coefficients pour certains produits réfractaires (n° 332) pour les velours-peluche (n°s 409-410) les induits de machines dynamo-électriques et pièces détachées etc, (exception faite des balais de dynamos en charbon artificiel, cuivré ou non.)

Le décret du 26 février 1920, révision des coefficients sur les produits chimiques.

Le décret du 27 mars 1920, revisant les coefficients en ce qui concerne les mouvements de montres sans boîtes, les montres chronographes, les boîtes de montres, les fournitures d'horlogerie, les chapeaux, les plumes à lit, la cire blanche, les ouvrages dorés ou argentés, les poteries et ouvrages en étain, les ouvrages en nickel, la carrosserie avec ou sans moteur.

Le décret du 12 avril 1920, modifiant les coefficients de majoration pour les cuirs préparés ou frisés, les fers et aciers, l'acier fin pour outils, les machines à vapeur locomobiles y compris les chaudières, (à l'exception des charrues automobiles et auto-charrues, diverses machines, etc.)

Le décret du 21 avril 1920, concernant la bonneterie de coton pur et les chapeaux de feutre ou de laine et celui du 14 avril précédent sur les pierres à bijoux, les manchons à incandescence, les tapis de laine pure, le papier sulfurisé, les réveils.

Le décret du 22 avril 1920, revisant les coefficients de majoration pour les levures de distilleries, les poteries réfractaires en terre commune, les presses à imprimer.

Le décret du 27 juin 1920, modifiant les coefficients de ma-

joration pour quatre numéros du tarif : n° 175, marbres, etc ; n° 301, crayons ; n° 301 bis, mines pour crayons, pierres noires, mines de couleur et à copier, pastels et sanguines ; n° 596 balais de sorgho, balais de cameline.

Le même décret, en son article 2, exemptait de coefficient les tubes soudés par rapprochement de 14 à 16 millimètres de diamètre intérieur.

Ainsi se poursuit l'application des mesures protectrices avec des majorations dont le taux maximum semblait fixé d'abord à 3, parce qu'il s'agissait d'une protection provisoire, mais s'est élevé depuis et atteint dans certains cas, 5 à 6 et même 9.

Enfin, en 1919 et durant le premier semestre de 1920, quelques mesures complémentaires, visant le régime douanier et la politique commerciale, furent prises, commandées qu'elles étaient par les conditions de la paix et le retour à un état plus voisin de la situation normale.

La plus importante de ces mesures fut la loi du 29 juillet 1919, fixant les conditions dans lesquelles le gouvernement est autorisé à négocier les conventions de commerce.

De par ce texte législatif, l'article 1^{er} de la loi du 11 janvier 1892 se trouve complété comme suit :

« Le Gouvernement est autorisé à négocier avec les pays étrangers, pour une durée déterminée, la concession de réductions de droits sur le tarif général, calculées en pourcentages sur l'écart existant entre ce tarif de droit commun et le tarif minimum.

« Les réductions accordées dans ces conditions, pourront, en échange d'avantages corrélatifs être mises provisoirement en application par décrets rendus en conseil des ministres. Dans ce cas, les accords conclus devront être soumis à la ratification

des Chambres, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de la session suivante ».

Si cette loi était rendue nécessaire par la dénonciation de nos traités de commerce, la loi du 7 novembre 1919, plus particulière dans son application, correspond à une modification de la situation industrielle et à certaines dispositions du traité de Versailles. Elle modifie, en ce qui concerne les produits chimiques, le tableau A, annexé à la loi du 11 janvier 1892. Elle dispose en outre, dans son article 2, que les matières colorantes, produits chimiques, pharmaceutiques et autres provenant des prestations imposées à l'Allemagne par le traité de paix, Partie VIII, seront admis en France exempts de tous droits de douane. La répartition de ces produits sera faite sous le contrôle du gouvernement.

L'armistice et le traité de paix devaient donner lieu à des mesures douanières relatives à l'Alsace et à la Lorraine. Dès le 30 janvier 1919, un arrêté ministériel rendait les tarifs douaniers français applicables au territoire des trois départements recouvrés, à partir du 1^{er} février 1919. Le 10 janvier 1920, un décret était pris concernant la franchise douanière prévue à l'article 68 du traité de paix avec l'Allemagne.

Les produits naturels ou fabriqués, originaires ou en provenance d'Alsace-Lorraine, bénéficieront, à leur entrée en Allemagne, de la franchise douanière, conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 68 du traité de paix. (art. 1^{er} du décret) Les limites du contingent sont fixées au tableau annexé. Les formalités de contrôle, certificats d'origine nominatifs et non négociables, sont prévues. Ces certificats seront établis par les Chambres de Commerce d'Alsace et de Lorraine. D'après l'article 2 du décret, les contingents visés seront répartis entre les Chambres de Commerce de Colmar, Mulhouse, Metz

et Strasbourg. Le tableau annexé au décret indique les quantités qui seront admises en franchise.

Ainsi se dessinent non sans hésitations et sans retouches, les grandes lignes du régime des importations et des exportations et la reprise du régime douanier, tant en France que dans les provinces recouvrées.



CHAPITRE VI

REACTION ET REGLEMENTATION NOUVELLE

1) *La situation économique d'après-guerre; le change, la rareté des produits, la vie chère provoquent une réaction.* — 2) *Nouvelles prohibitions de sortie, fin 1919; les prohibitions d'importation en 1920; le décret du 23 avril 1920...* 3) *Les décrets successifs; tergiversations et mesures empiriques.*

1). — A la signature de la paix, il semblait bien que toute prétention administrative au maintien du contrôle d'Etat était abandonnée. Il était dans la logique des choses de penser que le retour au régime de la liberté industrielle et commerciale, préparé par les dispositions prises au cours de l'année 1919 allait être hâté.

Le plan d'organisation économique d'après guerre, dont on avait fait grief au ministre du Commerce de 1917-1918, qui avait été combattu par certaines Chambres de Commerce et par une partie de la presse, qui avait donné lieu à l'interpellation du 28 juin 1918, qui avait inquiété à la fois une industrie jalouse de son indépendance et des juristes épris de légalité, s'était rapidement effacé depuis la dissolution des consortiums. Personne ne semblait disposé à la faire revivre. Ceux-là mêmes qui, tout en attaquant les organismes créés, avaient

admis et préconisé, contre l'insuffisance et les dangers de l'individualisme industriel, une organisation, économique, rationnelle et libérale, dans laquelle l'Etat aiderait autant qu'il contrôlerait l'industrie nationale, ne semblaient plus militer pour leur thèse, du moins leur voix est-elle sans écho dans les milieux gouvernementaux.

On pouvait donc espérer le retrait de toutes les mesures prohibitives, la disparition d'une réglementation bureaucratique impatiemment supportée. Tel était du moins l'état d'esprit dans le monde du commerce et de l'industrie.

La situation économique, dominant tous les systèmes, obligeant toutes les doctrines à se soumettre à l'épreuve des faits devait décourager bien des spéculations intellectuelles, alors qu'elle favorisait trop de spéculations mercantiles. De même que les événements et les circonstances avaient, en partie du moins, fait échec aux projets constructifs des partisans du contrôle général des matières premières, de même, ils allaient ramener aux mesures restrictives, aux prohibitions, à la réglementation, ceux qui avaient toujours professé la confiance dans la vertu de la liberté des échanges, dans la grande loi de l'offre et de la demande. Avant la fin de l'année 1919, la réaction dans ce sens était déjà sensible. Elle s'accrut durant le premier semestre de 1920. On revint aux mesures anormales de la guerre, aux prohibitions.

Nous connaissons déjà les causes de cette réaction. Ce sont celles que nous avons trouvées à l'origine des mesures précédentes ; celles qui ont élevé le coût de l'existence à des taux inconnus autant qu'imprévus. L'insuffisance en quantité de certaines denrées, comme la viande par exemple, et l'augmentation de la consommation de ces aliments n'expliquent pas, à elles seules, le relèvement excessif des prix. L'inflation

dans la circulation de la monnaie fiduciaire et la dévalorisation de l'argent n'entrent, également, que pour une part dans la crise. Il faut encore tenir compte de la rareté de presque tous les produits sur le marché national, du change qui déprécie notre monnaie et rend onéreux les achats à l'étranger, tandis qu'il permet à nos voisins, les Suisses et les Espagnols, aux Anglais et aux Américains, de s'approvisionner chez nous à des conditions si avantageuses que les cours s'en trouvent faussés par la concurrence faite à notre commerce sur notre propre territoire.

Le déséquilibre de la balance commerciale et la dépréciation du franc hors des frontières, dans les pays où se fournissent les acheteurs français, constituent un véritable péril pour le crédit de la nation. Le gouvernement a donc cherché, — en attendant que le temps y apporte des remèdes, — des palliatifs à une telle situation. Il essaie de limiter les importations, pour atténuer le déficit de notre balance commerciale. Il réglemente les exportations, pour influencer sur les cours et préserver l'industrie française contre la sortie de certaines matières qui lui sont indispensables. Il prend les mesures douanières que nous avons exposées. Il augmentera volontiers le nombre des droits de sortie qui, mieux peut-être que la prohibition d'exportation, peuvent assainir le change et rétablir l'équilibre entre les prix de revient à l'intérieur et à l'étranger.

2). — Dans les derniers jours d'août 1919, la reprise des mesures prohibitives se manifesta. Un décret du 28 août, publié au Journal Officiel du 30 août 1919, porte prohibition de sortie de nouvelles marchandises qui ne figuraient pas au tableau des 13 mai et 12 juillet 1919. Sur les sept rubriques du tableau complémentaire on trouve, exclusivement, des ma-

tières alimentaires et des engrais nécessaires à l'agriculture.

Le décret du 14 octobre suivant fixe la liste des marchandises dont la sortie des colonies est provisoirement prohibée.

Celui du 12 décembre 1919 prohibe la sortie, ainsi que la réexportation des ardoises pour couvertures, des tuiles ordinaires et des tuiles mécaniques.

Le décret du 19 décembre 1919 prohibe à la sortie et à la réexportation le lin brut, peigné, teillé ou en étoupes. Si l'arrêté ministériel du 23 février 1920 vise l'exportation en Belgique des lins en paille (lins en tiges vertes ou sèches), c'est sous la condition que ces lins, soumis en Belgique à l'opération du rouissage, seront réimportés sous forme de filasse et d'étoupes.

Un arrêté ministériel du 19 novembre 1919, pris par le Ministre de l'Agriculture, ayant levé provisoirement l'interdiction d'exportation pour les chevaux, baudets, ânes et mulets, souleva les plus vives critiques étant donnés les besoins du pays, surtout dans les départements dévastés. Il ne tarda pas à être rapporté par l'arrêté du 28 février 1920.

Les prohibitions d'exportation se succèdent rapidement, les décrets étant pris tantôt par le Ministère des Finances, tantôt par celui du Commerce, quelquefois par le Ministère de l'Agriculture.

Le décret du 16 février 1920 prohibe la sortie ainsi que la réexportation des chiffons de coton neufs et des chiffons de laine.

Le décret du 2 mars 1920 prohibe l'exportation du goudron de houille et des produits directs de sa distillation.

Le 4 mars, nouveau décret prohibant la sortie des peaux brutes, des pelleteries brutes et des peaux préparées de cheval, de veau et de vachette, tannées, mégissées ou corroyées.

Le 23 mars, prohibition de l'exportation des graines de trèfle (J. O. du 23 mars 1920).

Le 31 mars, décret prohibant la sortie des merrains (n° 130 du tarif d'entrée) des bûches de 1 mètre 10 de longueur et au-dessus, des fagots et bourrées (n° 135 du tarif).

Le rapport fait valoir que la production nationale est inférieure aux besoins de la consommation ; que les exportations doivent être compensées par des importations qui absorbent du fret ; qu'il y a une réduction du disponible en futailles ; que les exportations de bois de feu vers la Suisse ont pris une ampleur croissante.

Le décret du 17 avril 1920 prohibe la sortie des alcools d'industrie autres que les eaux-de-vie (Ex n° 174 du tarif).

Le décret du 1^{er} mai 1920 prohibant la sortie des objets d'art et d'ameublement antérieurs à 1830 ainsi que les œuvres des peintres, sculpteurs, dessinateurs et graveurs décédés depuis vingt ans à la date de l'exportation, a un tout autre caractère et une autre portée. Il s'agit de protéger les richesses artistiques de la France contre la spéculation et de conserver dans les collections publiques ou privées les chefs-d'œuvres que l'étranger convoite et que peuvent se procurer à des prix avantageux les nationaux des puissances où le change avilisse la valeur du franc.

Le même décret établit en douane un droit de sortie élevé sur la valeur des objets d'art dont l'exportation est autorisée.

Dans la série des décrets de prohibition de sortie nous relevons encore : le décret du 4 mai 1920 visant les bois d'essences résineuses en rondins, pour fabrication de pâte de cellulose. Le décret du 17 mai 1920 concernant divers produits : racines de chicorée, celluloid et objets ouvrés en celluloid,

fils de lin. Un nouveau décret, pris le 27 mai 1920, vise les bois.

Le 2 juin, c'est le décret prohibant l'exportation des drilles (n° 167 du tarif). Le 16 juin est signé le décret se rapportant à l'osier brut ou écorcé. Enfin, le 4 juillet 1920, décret prohibant la sortie des fontes (n° 205 du tableau des droits) des chutes, ferrailles et débris des vieux ouvrages de fonte, de fer ou d'acier ne pouvant être utilisés que pour la refonte. (n° 219 du tableau des droits).

Ce dernier décret prévoyant des dérogations, une commission, instituée au Ministère du Commerce, par l'arrêté du 10 juillet 1920, est chargée de statuer sur les demandes en autorisation de sortie.

Le décret sur les fontes et ferrailles devait, d'ailleurs, être profondément modifié dans ses applications, moins de trois mois après sa publication.

Les entrées des marchandises restaient, nous le rappelons, soumises aux règles du décret du 7 juillet 1919. Pour la presque totalité des articles, l'importation pouvait être faite sans autorisation préalable. La prohibition ne frappait plus que les produits inscrits à onze numéros du tarif douanier, considérés dans leur ensemble ou en partie seulement suivant les cas. C'était le régime de la liberté avec un tout petit nombre de restrictions.

Aux principales de ces restrictions correspondaient des régimes spéciaux qui ont été déjà indiqués : le régime des céréales panifiables dont l'importation était réservée à l'Etat ; celui des viandes frigorifiées également importées par les services administratifs jusqu'au 1^{er} juin 1920, date à laquelle les marchés conclus par le Ravitaillement prenaient fin. Le régime du sucre ; celui du papier à journal ; celui du charbon ; ce-

lui des produits pétrolifères. Pour ces combustibles, la réglementation maintenue fit l'objet de mesures nouvelles.

Le décret du 17 septembre 1919 étendit les dispositions des décrets précédents afin de faciliter l'importation des combustibles. Il visait le décret du 4 décembre 1914, autorisant le Ministère des Finances à faire des avances aux chemins de fer de l'Etat, jusqu'à concurrence de 15 millions de francs pour faciliter l'achat, l'importation et la vente aux particuliers des charbons nécessaires au ravitaillement de la population civile. Il visait également le décret du 5 février 1916, qui réglait les formalités à remplir pour les achats et l'importation de ces charbons et le décret du 7 janvier 1918 qui avait étendu les dispositions de celui du 4 décembre 1914 à la fourniture en combustibles minéraux aux communes, à l'industrie, aux administrations et aux établissements publics de l'Etat, des départements et des communes.

D'après l'article 1^{er} du décret du 17 septembre 1919, les dispositions des décrets susvisés étaient maintenues jusqu'à une date qui sera fixée ultérieurement.

L'article 2 est relatif au compte à ouvrir par l'administration des chemins de fer de l'Etat pour l'acquisition, la construction, l'exploitation de bateaux nécessaires à l'importation.

L'article 3 laisse au Ministère de la Reconstitution industrielle le soin de déterminer les conditions d'acquisition, de construction et d'exploitation de ces bateaux.

Une loi du 14 novembre 1919 a prorogé la validité des lois relatives à l'importation, à la taxation, à la réquisition des combustibles minéraux. Les lois visées à l'article 10 sont celles du 22 avril 1916, sur la taxation des charbons et la limitation des frets et celle du 10 février 1918, portant sanctions aux décrets et arrêtés rendus pour assurer le ravitaillement na-

tional. L'article 2 fixe les redevances à percevoir, conformément à l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi du 28 septembre 1916 sur les combustibles; cette redevance, qui est de 10 centimes par tonne, est destinée à couvrir les frais généraux du Bureau national des charbons.

Dans le même ordre de faits, un arrêté ministériel du 27 novembre 1919 intervint pour majorer les tarifs de fret applicables à la flotte charbonnière, et un décret du 2 décembre 1919, réglementa à nouveau la répartition des combustibles minéraux importés.

Enfin, l'arrêté ministériel du 10 décembre 1919 releva à 30 francs par tonne, les prix compensés du transport maritime des charbons et agglomérés entre les divers ports de la Grande-Bretagne et les divers ports français.

Pour les pétroles et essences, le Commissariat général, maintenu en 1919, remplacé par une direction lors de la constitution du cabinet du 20 janvier 1920, fut rétabli quelques mois plus tard.

La réglementation concernant ces produits fut complétée par l'arrêté ministériel du 27 septembre 1919 prescrivant aux importateurs de pétrole, d'essences et de produits pétroliers de faire la déclaration de leur commerce ou industrie. La déclaration doit être faite au Commissariat aux essences. Les importateurs auront à déclarer, dans les quarante huit heures, les quantités et espèces de marchandises introduites en France. Les prix des combustibles liquides dont spécification est indiquée au décret du 3 août 1919 seront évalués par Comité général des pétroles et fixés par le Ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement.

Le 4 décembre 1919, nouveau décret relatif à l'importation en France et en Algérie des produits pétroliers. Le Commis-

saire général aux essences est chargé du contrôle de tous commerces ou industries concernant ces produits dont l'importation en France et en Algérie est subordonnée à une autorisation du Ministre des Finances, après avis du Commissaire général aux essences.

Toutes ces dispositions montrent quelles difficultés rencontraient les pouvoirs publics qui, pour assurer les approvisionnements de la nation en pleine paix, devaient maintenir les mesures prises au cours des hostilités. Ces difficultés s'accroissant pour l'ensemble des marchandises dans les premiers mois de 1920, le Ministère des Finances fit signer le décret du 23 avril 1920, lequel nous ramenait aux prohibitions d'importation, huit jours après qu'un autre décret, celui du 15 avril 1920, avait rapporté l'article 2 du décret du 7 juillet 1919.

Le rapport au Président de la République résume la situation financière et commerciale en justifiant la mesure de prohibition proposée.

Après avoir exposé que, pendant l'année 1919, la valeur de nos importations s'est élevée à près de 30 milliards de francs, tandis que celle de nos exportations n'a pas atteint 9 milliards, les ministres font observer que cet énorme déséquilibre de nos achats et de nos ventes est la cause prépondérante de l'affaïssement de notre change et, par voie de conséquence, de la cherté de la vie. Ils ajoutent :

« L'analyse des chiffres ci-dessus fait ressortir qu'en 1919, et par comparaison avec 1913, les entrées de denrées d'alimentation et d'objets fabriqués ont, respectivement, augmenté : en tonnage, de 26 0/0 et de 10 0/0 ; en valeur de 374 0/0 et de 378 0/0. Quant aux matières nécessaires à l'industrie, pour un tonnage diminué de 20 0/0, elles ont accusé en valeur, un accroissement de 167 0/0.

« Mais c'est à la sortie que l'inflation des valeurs apparaît de la manière la plus saisissante ; alors que par rapport à 1913, le tonnage de nos exportations en 1919 fléchissait de 74 0/0, c'est-à-dire des trois quarts, la valeur correspondante, (8.713 millions), dépassait de 1.833 millions, soit de 26 0/0 la valeur de 1913, (6.800 millions).

« La balance commerciale, constate-t-on, ne s'est pas sensiblement améliorée durant les trois premiers mois de 1920, par comparaison avec la période correspondante de 1919. Il y a bien une plus-value sérieuse à l'exportation (3.384 millions, contre 1.181 millions) mais la valeur des importations s'est elle-même relevée. (7.767 millions, contre 6.343 millions). L'écart est encore considérable ; il ressort au chiffre de 4.383 millions pour les trois mois envisagés. Le résultat, en est que le cours des marchandises a encore haussé et que le change est dans un état déplorable.

« Les exportations ne pouvant, malheureusement, reprendre avec assez d'intensité tant que la production nationale restera déficitaire et la persuasion demeurant impuissante à restreindre les achats à l'étranger, il est indispensable de recourir à des mesures prohibitives pour réduire nos importations. D'autres pays, dont la situation économique est moins précaire que celle de la France, ne se sont-ils pas imposés des restrictions de ce genre ? Imposons-nous les si nous voulons obtenir au dehors les crédits nécessaires à l'achat des denrées alimentaires et des matières premières indispensables. D'ailleurs, les prohibitions d'importation frappent surtout des produits dont on peut se passer.

« L'étude à laquelle ont procédé à cet égard les départements ministériels intéressés, a démontré la nécessité d'interdire l'entrée de toute une série d'articles de luxe ou de fan-

taisie et de produits non indispensables, lesquels ne seraient admis à l'importation qu'à charge d'être réexportés dans un délai déterminé, après avoir subi en France une main-d'œuvre complémentaire ou conditionnement. »

Le décret du 23 avril, pris à la suite de ce rapport, abroge donc le décret du 7 juillet 1919, (art. 6) et, sous réserve de l'exécution des accords spéciaux d'ordre international, prohibe l'importation en France et en Algérie des marchandises de provenance ou d'origine étrangère, inscrites au tableau A annexé au décret et publié au Journal Officiel du 28 avril 1920. Au tableau B sont énumérées les marchandises dont l'importation est soumise à des prohibitions ou restrictions spéciales édictées antérieurement et restant en vigueur. » (Viandes conservées par un procédé frigorifique ; céréales panifiables ; tabacs, eaux-de-vie et alcools ou liqueurs ; produits pétrolifères ; saccharine ; papiers monnaie ; contrefaçons de librairie ; cartes à jouer, poudres et explosifs de guerre, allumettes chimiques ; matières colorantes et produits chimiques prévus au traité de paix.)

Les marchandises prohibées à l'importation et énumérées au tableau A intéressent plus de 175 numéros du tarif douanier, leur liste détaillée occupe quatre colonnes du Journal Officiel.

L'interdiction d'entrée frappe surtout des produits de luxe, comme l'annonçait le rapport gouvernemental. Pour l'alimentation : les tortues mortes, les volailles truffées, les foies d'oie et les pâtés de foie gras, les huîtres autres que le naissin, les homards et langoustes, les bonbons et fruits confits etc. Pour la parure : les plumes, les perles fines, les perles en verre, les pierres à bijoux, la joaillerie et la bijouterie, la passementerie et la rubannerie, les boutons de fantaisie, la parfumerie, etc. etc. Pour la décoration des appartements : les rideaux de

mousseline, les rideaux brodés, les tapis de laine, les tapisseries, le lincrusta et similaires, les gravures et simili-gravures, les plantes et fleurs naturalisées, etc. etc.

L'interdiction porte également sur toute une série d'objets fabriqués et de tissus ; d'objets de bonneterie de coton, de laine ou de soie, de broderies, de vêtements, et d'autres articles confectionnés, brodés ou ornés ; des pelleteries, des articles de ménage, etc, dont l'introduction en France ne paraît pas indispensable à l'heure où l'on doit se restreindre.

Conformément aux déclarations des ministres : « Sont exceptées de la prohibition, les marchandises importées en vue de la réexportation, sous le régime, soit de l'admission temporaire normale, soit de l'admission temporaire spéciale instituée par l'arrêté du 16 avril 1919, susvisé. » (art. 2)

Les marchandises placées sous le régime de l'admission temporaire spéciale acquittent les droits de douane mais ne sont pas passibles des coefficients de majoration édictés par le décret du 8 juillet 1919. (art. 3)

L'art. 4 du décret prévoit l'institution d'un comité spécial auprès du ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts pour examiner les dérogations à la prohibition en ce qui concerne les objets d'art et de collection. Ce Comité relève de la Commission de contrôle des importations et des exportations.

L'application du décret datant du jour de sa publication, les mesures transitoires ordinaires sont prises à l'article 5. Les marchandises que l'on justifiera avoir été expédiées directement pour la France avant le 28 avril 1920, seront admissibles aux conditions antérieures.

3). — Le décret du 23 avril 1920 avait sa base légale dans la loi du 6 mai 1916, dont les dispositions avaient été prorogées

pour six mois à partir de la cessation des hostilités. Les délais de prorogation expiraient donc, justement, à la fin de cette journée du 23 avril 1920.

Mais le gouvernement avait saisi le Parlement d'un projet de loi lui permettant de prendre les mesures jugées nécessaires. Ce projet, voté par les deux Chambres est devenu la loi du 30 avril 1920, « qui maintient en vigueur, jusqu'au 1^{er} janvier 1921, les dispositions de la loi du 6 mai 1916, prorogées jusqu'au 23 avril 1920 par l'article 12 de la loi du 30 décembre 1919, autorisant le gouvernement à prohiber l'entrée des marchandises étrangères ou à augmenter les droits de douane. »

Les décrets et arrêtés successifs, rendus depuis le 30 avril 1920, s'appuient sur ce texte législatif, soit qu'il s'agisse de prohibition d'entrée, soit qu'il y ait lieu à révision des coefficients de majoration des droits de douane et nous avons relevé, dans le chapitre précédent un certain nombre de décrets de ce genre.

Pour nécessaires qu'elles fussent, aux yeux du Ministre des Finances, qui avait réclamé le décret du 23 avril, les prohibitions d'entrée n'étaient pas favorablement accueillies, même en dehors du monde du commerce. Leur efficacité était contestée. Au lieu de les renforcer, on était enclin à leur substituer la barrière des majorations des droits spécifiques déjà appliqués.

Quelques rares mesures nouvelles de prohibition sont donc à signaler :

Le décret du 12 juin 1920 prohibant l'importation en France et en Algérie des vins piqués, tournés, croupis, aigris ou avariés impropres à la consommation.

L'attention des autorités administratives avait été appelée

sur l'accroissement d'importation de ces vins avariés qui allaient à la distillation, alors que l'entrée des alcools était interdite.

Le décret du 16 juin 1920 prohibant l'importation en France et en Algérie du papier destiné à l'impression des journaux ainsi que des pâtes de cellulose destinées à la fabrication du papier journal, n'est que l'application de mesures anciennes propres au régime du papier-journal.

On ne put être étonné, lorsque le Journal Officiel du 25 juillet publia le décret du 22 juillet 1920 « rapportant le décret du 23 avril 1920 sur les prohibitions d'importation, maintenant quelques unes des prohibitions précédemment édictées et relevant les coefficients des droits de douane afférents à certains articles de luxe. »

Le titre même de ce décret indique son but. On se propose de réduire le nombre des marchandises frappées de prohibition à l'entrée ; on s'efforce de restreindre les importations pour une autre catégorie de produits de luxe en relevant les droits de douane par le jeu des coefficients de majoration ; on maintient le régime des prohibitions ou des restrictions spéciales pour les marchandises antérieurement soumis à ce régime.

De là, trois tableaux annexés au décret du 22 juillet. Le tableau A : Marchandises prohibées à l'importation, intéresse seulement 22 numéros du tarif douanier. (Perles fines ; raisins et moûts de vendanges ; figues ou raisins secs destinés exclusivement à la distillation ; fleurs coupées ; mistelles et moûts de raisins mutés à l'alcool ; vins de liqueurs ; vins de raisins secs ; pierres gemmes et pierres scientifiques taillées ; broderies ; horlogerie petit volume ; fournitures d'horlogerie ; armes de toutes sortes ; cartouches de guerre et projectiles)

Au tableau B figurent des marchandises pouvant être considérées comme produits de luxe et frappées de coefficients de majoration des droits spécifiques de douane. Ce tableau comporte moins de 40 des numéros du tarif douanier depuis les volailles truffées (18 ter) jusqu'aux plantes et fleurs naturalisées, stérilisées, peintes ou préparées. (651 bis). Les coefficients varient de 7,1 à 1. Certains éventails ont le même coefficient que les ouvrages d'or et d'argent : 7,1. La broserie fine montée en écaille ou ivoire, en nacre, en métal précieux : 6,6. Les ouvrages de modes : 6. Les pâtés de foie gras, les truffes : 5. Seules les embarcations automobiles à moteur électrique ou à explosion sont taxées au coefficient 1. Les ouvrages en écume de mer fausse, en copal, en stéatite, sont au coefficient 1,5 ; les artifices pour amusement au coefficient 1,6 ; les objets d'art ou d'ornement en cuivre et bronze en imitation, au coefficient 2. Pour tous les autres articles, le coefficient varie entre 3 et 6.

Le tableau C comporte la liste des marchandises, que nous avons déjà indiquées à propos du décret du 23 avril 1920, qui sont soumises aux prohibitions ou restrictions spéciales édictées antérieurement et maintenues en vigueur.

Si nous notons encore la convention du 8 juillet 1920, relative à l'importation soit en France, soit au Portugal, de certains produits et marchandises prohibés, nous en aurons terminés avec les mesures visant les importations.

Cet accord franco-portugais autorise l'entrée en France d'un contingent de 5.000 hectolitres de Porto et Madère, la priorité étant accordée aux marchandises régulièrement entreposées et aux maisons portugaises et françaises établies en France et spécialisées dans le commerce des vins de Porto et de Madère d'origine. Par réciprocité, le gouvernement portugais a

admis à l'importation, avant le 1^{er} août 1920, toutes les marchandises provenant de France qui, en vertu de mesures prohibitives, se trouvaient dans les entrepôts ou à la frontière du Portugal le 1^{er} juin.

Quant aux mesures concernant les exportations, prises durant les mois de mai, juin, juillet et août 1920, elles ne sont que de détail.

Le décret du 20 mai 1920 institue, auprès du Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts, deux comités spéciaux pour l'application du décret du 23 avril 1920, art. 4, et du paragraphe 1^{er}, art. 1^{er}, du décret du 1^{er} mai 1920, en ce qui vise la sortie des objets d'art.

Un décret du 1^{er} juin 1920 prohibe la sortie d'Algérie des laines en masse et en peaux et des déchets de laine. Un décret du 12 août prohibe la sortie de France de l'alcool méthylique et de l'acétone.

Le décret du 14 août 1920 prohibe la sortie des bois de noyer, équarris ou sciés, à l'exception des placages. Même mesure, le 22 août, pour les bois de chêne.

Nous ne reviendrons pas sur le décret concernant les fontes et ferrailles qui est du 4 juillet.

Ce sont les seules dispositions nouvelles impliquant des prohibitions de sortie.

Par contre, un décret du 27 juillet 1920 a rapporté la décision relative à la prohibition de sortie du lin. Le décret du 1^{er} août 1920 rapporte, également, en ce qui concerne les vins, les prohibitions de sortie maintenues par le décret du 12 juillet 1919. Un décret du 25 août abroge les dispositions qui prohibaient la sortie du riz.

D'autres facilités d'exportation sont accordées, mais à la prohibition antérieure se substituent des droits de sortie. C'est

ainsi que le décret du 30 juin 1920, tout en maintenant en principe la prohibition de sortie et de réexportation des tourteaux de graines oléagineuses, frappe ces marchandises d'un droit de sortie de 25 francs par cent kilog. net.

L'arrêté du 30 juillet 1920 a rétabli l'admission temporaire pour les maïs (semoules, semoulettes et farines) ; ces produits peuvent être exportés sans autorisation spéciale, sous paiement du quadruple de la valeur des maïs importés. Un décret du 22 mars 1920 avait établi des droits de sortie pour les chevaux, mulets, baudets, etc. ; le décret du 4 août 1920 modifie les taux de ces droits qui sont ainsi fixés :

Chevaux et juments, par tête	200 francs.
Poulains,	100 francs.
Mules, mulets et baudets,	150 francs.
Muletons,	100 francs.
Anes, ânon, ânesses,	50 francs.

Ces mesures confirment l'intention administrative que nous avons signalée. Les prohibitions d'entrée seraient, pour la plupart, remplacés par une révision sérieuse des droits de douane. Les coefficients de majoration seraient appliquées de telle sorte qu'il y aurait, par rapport à la valeur des marchandises en 1913, péréquation des droits à payer en tenant compte de la valeur actuelle des marchandises. Les interdictions d'exportation, restreintes, chaque jour, les marchandises naguère prohibées à la sortie, seraient autorisées à passer à l'étranger, sous condition de paiement d'un droit de sortie. Les droits de sortie auraient, sur les prohibitions, l'avantage de ne point réduire autant, en quantité et en valeur, les chiffres de nos exportations. Ils compenseraient, d'autre part, les cours payés par les commerçants étrangers qui, en achetant en France, bé-

néficient du change. Notre balance commerciale profiterait de ces dispositions.

Mais nous sommes obligés de constater que sur ce point encore, les intentions paraissent incertaines. Avant d'arriver à une politique méthodique des importations et des exportations, les pouvoirs publics, aux prises avec de grandes difficultés, il faut encore le reconnaître, hésitant, tergiversant, prennent des mesures empiriques dont les résultats sont d'autant plus douteux souvent que les dispositions des décrets et arrêtés sont rapportées avant d'avoir pu produire tous leurs effets.

Tel a été le cas pour le décret du 23 avril 1920, rapporté le 22 juillet suivant. Sous la pression des nombreux commerçants qui réclamaient, le gouvernement a cru devoir modifier les positions prises. Il y a été porté, par suite aussi des avis divergents des départements ministériels intéressés, par suite également des complications, des incohérences auxquelles donnaient lieu l'application des mesures prohibitives et l'octroi des dérogations. Il explique sa décision, dans le rapport au Président de la République, en exposant que les mesures de prohibitions n'étaient, dans sa pensée, que toutes provisoires, qu'elles devaient être rapportées dès que la situation se serait améliorée. Il ajoute que les avantages attendus n'ont pas tardé à se manifester : « ils se sont notamment traduits par une baisse presque immédiate du prix des devises étrangères, correspondant à une amélioration sensible de notre change, qui a eu la plus heureuse influence sur le prix général des marchandises. »

Les restrictions, « ayant ainsi réalisé tout l'effet utile escompté », doivent disparaître, sauf pour quelques articles que

des considérations particulières ne permettent pas de libérer encore.

L'examen du cours des devises étrangères et de l'état du change d'avril à août 1920, celui des mercuriales pour toutes les denrées alimentaires, et les prix des marchandises en général, suffit à donner à cette argumentation la valeur relative qu'on doit lui attribuer.

En réalité, il n'y a pas eu, dans cette dernière période, pas plus que dans les précédentes, un programme économique nettement conçu, une politique ferme et suivie.



CHAPITRE VII

ESSAIS DE POLITIQUE ECONOMIQUE DE GUERRE ET D'APRES-GUERRE

- 1) *Nécessités de guerre et nécessités économiques* — 2). — *Les efforts tentés, les résultats acquis durant les hostilités.* — 3). *Les difficultés économiques de l'après-guerre.* — 4). *Essais de politique économique nationale.*

1). Nous avons poursuivi cette étude jusqu'au mois d'août 1920. C'est donc le régime des importations et des exportations durant six années tragiques et glorieuses de l'existence de la nation française qui a été ainsi examiné. Nous pouvions espérer que, au moment de conclure, il nous serait permis de constater le retour à une politique économique normale du temps de paix. Mais, de même que les traumatismes violents laissent l'individu qui a la vie sauve dans un état physique et moral à demi morbide, de même les chocs et blessures de la guerre ont laissé, dans le monde encore enfiévré, notre pays meurtri, affaibli dans ses moyens de production, inquiet au sujet des réparations que le traité de Versailles lui assure, troublé dans son activité par des difficultés sans cesse renaissantes dont les plus graves viennent de l'extérieur. Il n'est donc pas étonnant que, deux années après la signature de l'armistice,

la France n'ait pas encore retrouvé toutes ses facultés d'avant guerre et qu'elle n'ait pas institué un régime industriel et commercial nouveau, en rapport avec les besoins nationaux. Les nécessités économiques durant la paix, provoqueront peut-être une réorganisation du système industriel, comme les nécessités de guerre, durant les hostilités, ont provoqué et justifié les mesures que nous avons exposées.

Nécessités de guerre ! Devoir d'assurer la défense nationale ! Tels furent les mots d'ordre qui dominèrent tous les actes gouvernementaux durant quatre années.

Les nécessités de la guerre pendant la première période des hostilités, justifiaient les facilités accordées aux importations quand il s'agissait d'accroître toutes les ressources de la nation armée contre ses agresseurs. Plus de droits de douane sur les blés, les grains, les farines, les légumes secs, les chevaux, les mulets, les bestiaux, les viandes fraîches, les œufs, le beurre, etc. Suspension de ces droits sur les objets de pansement et sur divers produits admis en quantités déterminées pour la défense nationale.

C'est l'état de guerre qui justifie également la prohibition d'entrée des marchandises allemandes et austro-hongroises par la loi du 17 août 1915. Il s'agit ainsi d'affaiblir l'ennemi en arrêtant son commerce.

Toute notre politique de prohibition des exportations durant cette première période procède des mêmes causes : On gêne, on affaiblit les empires centraux en les privant de produits qu'ils cherchent à se procurer, chez nous ou dans nos colonies, par l'entremise des neutres ; on accroît, au contraire notre force de résistance et nos moyens d'attaque en conservant sur notre territoire la totalité de nos produits.

2). Cette méthode excellente pour une guerre courte avait, les hostilités se prolongeant, le grave inconvénient de nous épuiser financièrement. Pour tenir, il fallait conserver son crédit et aménager ses ressources. De là, une modification à la politique économique de guerre.

Si nous avons constaté une évolution dans le régime des importations et des exportations durant la deuxième et la troisième périodes de la guerre, de 1916 à 1918, c'est donc que les nécessités de la guerre se faisaient sentir plus pressantes encore.

Il ne s'agit plus d'importer sans discernement, comme on l'avait fait en 1914 et 1915. La pénurie du tonnage, les difficultés pour les paiements obligent à donner la priorité aux produits indispensables à la conduite de la guerre. On prohibe donc l'entrée des marchandises d'utilité contestable.

Les prohibitions d'importation autorisées par la loi du 6 mai 1916, décidée par le décret du 11 mai 1916, ne portèrent d'abord que sur des objets et produits de luxe. Mais elles s'étendirent et devinrent effectives après l'application du décret du 22 mars 1917 sur les prohibitions générales d'entrée.

Les exportations, prohibées, on l'a vu, pour gêner l'ennemi dans ses approvisionnements et retenir sur le territoire français les marchandises nécessaires, deviennent de plus en plus restreintes afin de ménager les moyens de transport et d'épuiser les empires centraux, partiellement ravitaillés, malgré tout, par les neutres.

A l'action isolée de chaque nation, durant la fin de l'année 1914 et en 1915, succède la coopération des alliés, lorsque les ressources générales, réduites par l'insuffisance de la production mondiale, doivent être économisées et méthodiquement réparties. Les accords intéraliés sur le terrain économique, assez

rares en 1914 et en 1915, se multiplient à partir de 1916 et lorsque les Etats-Unis ont décidé d'entrer en guerre. Ils portent sur le ravitaillement général comme sur toutes les matières indispensables aux fabrications de guerre, à l'armement et à l'équipement des armées ; sur les transports maritimes et les affrètements ; sur les questions financières, changes, ouvertures de crédits, moyens divers de paiement. A ces arrangements, correspondent des créations de conseils ou comités interalliés qui étudient et arrêtent les programmes généraux en tenant compte des besoins de la guerre et en vue du triomphe final de l'Entente.

En même temps et parallèlement, la France conclut des accords avec les neutres pour s'assurer des garanties contre la réexpédition chez l'ennemi des marchandises qu'elle exporte dans les pays voisins de l'Allemagne et de l'Autriche. Ces accords règlent les importations chez nous de la Suisse et de l'Espagne comme ont été réglementées celles de l'Angleterre et de l'Italie ; ils assurent aux acheteurs français, dans les deux pays neutres, des crédits qui allègent notre change.

A la coopération interalliée, et à la politique des accords avec l'étranger correspond une organisation plus complète à l'intérieur.

L'insuffisance du tonnage disponible, aggravée progressivement par une guerre sous-marine implacable, et le relèvement constant des taux du fret, qui en était la conséquence obligée, avaient amené le gouvernement à contrôler les affrètements, non seulement pour les navires charbonniers, mais pour tous les bâtiments à destination de nos ports. Les dispositions prises n'ayant pas suffi, la réquisition de la flotte marchande fut prononcée, au moment où nous réclamions du tonnage à l'Angleterre et aux Etats-Unis. Il fallait donner à nos alliés toutes

garanties au sujet de l'utilisation de nos propres navires. Ajoutons que les transports par voie ferrée étaient, eux aussi, étroitement réglementés depuis l'ouverture des hostilités. La méthode des priorités y était appliquée comme elle l'était pour les importations par mer.

L'étude des programmes à soumettre aux Conseils interalliés était préparée par des comités et sous-comités siégeant auprès des Ministères de l'Armement, du Ravitaillement, de la Reconstitution industrielle, du Commerce et des Finances. Ces mêmes comités avaient à prévoir la répartition des marchandises après s'être rendu compte des besoins à satisfaire dans chaque fabrication. La conséquence rigoureuse de cette organisation fut la constitution des comptoirs, offices ou consortiums qui groupèrent les industriels sous le contrôle de l'Etat.

Les nations de l'Entente, après des résistances qui prolongèrent les hostilités, durent reconnaître la nécessité du front unique, et du commandement unique ensuite, quand le danger commun fit taire tous les amours-propres. Dans chaque nation, en France particulièrement, après avoir longtemps sacrifié à l'individualisme, au respect des intérêts privés, même quand ces intérêts étaient satisfaits au détriment de l'intérêt public, il fallut bien, sous la poussée des événements, adopter l'organisation conseillée et constituer, sur le front unique de la bataille économique, l'acheteur unique sous le contrôle de l'Etat.

Les retards apportés dans la réalisation de cette politique ; l'absence ou l'insuffisance, jusqu'en dernier lieu, d'un plan général aux lignes fermes et nettes ; les défaillances mêmes du système gouvernemental qui, malgré son apparence de coordination de tous les éléments de l'activité industrielle et commerciale, laissa subsister les divergences de vues et les décisions

contradictaires dans les différents services ministériels. Tout cela nuisit considérablement aux résultats que l'on était en droit d'attendre.

Ces résultats n'en furent pas moins appréciables, cependant. Ils apparurent à la fin de la deuxième année de guerre. Ils furent très sérieux en 1918. Ils permirent la longue résistance du pays pendant la guerre de tranchées et lors des attaques allemandes du printemps de 1918. Ils contribuèrent à l'accroissement de nos forces, en dépit de la réduction générale des ressources, au moment de l'assaut final.

3). — Après les nécessités de guerre, les difficultés, c'est-à-dire les nécessité économiques de l'après-guerre. L'armistice est signé. La démobilisation est décidée ; elle s'accomplit progressivement. Le Parlement presse le Gouvernement de la hâter et fait brûler quelques étapes. On voudrait que la vie normale reprît vite au foyer, à la ferme, à l'usine, au magasin, dans les transports, partout. La liberté des transactions est réclamée, instamment, par les commerçants et les industriels. Les ministres déclarent que leur désir est de la rétablir dans les plus brefs délais possibles. Ces déclarations sont, en fait, suivies de mesures successives tendant à abroger les dispositions restrictives ou prohibitives. Rappelons, d'un mot, les décrets du 20 janvier 1919, du 14 mai, du 20 mai, du 13 juin et du 7 juillet 1919 ; ce dernier décret réduisant les prohibitions d'entrée à un tout petit nombre d'articles. Pour les exportations, un second décret du 20 janvier 1919, avait réduit également le nombre des prohibitions prononcées, et le 13 mai suivant on faisait à nouveau un grand pas vers le régime de la liberté de sortie des marchandises. Avec des transitions, en relevant les droits de douane, en rétablissant ceux qui avaient

été suspendus, on reprenait, peu à peu, les voies anciennes, d'un pas trop lent selon les intéressés dont les vœux devaient être contrariés encore par les événements.

Alors que l'on avait supprimé ou plutôt remplacé le Comité des dérogations, alors que la dissolution des consortiums semblait annoncer la fin du contrôle administratif, la situation exigeait le retour aux pratiques de la prohibition et de la réglementation.

Les difficultés de la vie chère, le déséquilibre des marchés, le déficit inquiétant de la balance commerciale, le change de plus en plus onéreux, en un mot, les nécessités financières obligeaient le gouvernement à recourir à nouveau aux mesures prises durant les hostilités.

Les importations, presque libres depuis le 7 juillet 1919, sauf pour les marchandises soumises aux régimes spéciaux, faisaient, le 23 avril 1920, l'objet du décret de prohibition que nous avons analysé. Pour les sorties, des mesures complémentaires s'ajoutaient à celles qui subsistaient et renforçaient les restrictions.

Mais ces palliatifs irritaient souvent au lieu de guérir. Les intérêts se heurtaient ; les avis se contredisaient jusqu'au sein du gouvernement. De là les hésitations, les retours brusques et mal expliqués, que l'on a pu remarquer. L'abrogation d'un décret comme celui du 23 avril 1920, jugé indispensable pour assainir le change et rapporté cependant trois mois après, est un exemple frappant du défaut d'esprit de suite, que l'on regrette de constater fréquemment — défaut qui tient moins au changement des hommes au pouvoir qu'à l'absence de vues générales et de directives très fermes.

4). — Après l'épouvantable cataclysme qui a bouleversé le

monde, comme en 1913 à la veille de la guerre, la liberté de commerce pas plus que le contrôle étroit de l'Etat ne peut-être exclusivement appliquée. L'initiative individuelle, avec le stimulant de l'intérêt personnel, est précieuse et féconde. L'industriel, sous l'aiguillon de la concurrence, doit concevoir l'amélioration de ses moyens de fabrication, la diminution de ses prix de revient. Le commerçant, également, pour maintenir son chiffre d'affaires est obligé de rechercher les meilleures conditions d'achat et de transport, comme il doit vendre à des prix lui assurant une clientèle. Ce sont là vérités banales, mais relatives. L'individualisme outrancier, dans le régime industriel d'une nation, détermine une production anarchique. Point de stabilité dans le taux de quantités produites et dans les prix de vente. Des à coups dangereux pour les capitaux engagés, pour le personnel directeur et les ouvriers, pour les intérêts des consommateurs, sont toujours à craindre. Aucune coopération méthodique et d'ordre national entre la banque et l'industrie d'une part, entre la banque et le commerce du pays, d'autre part. Les établissements de crédits drainant l'épargne dirigent les capitaux français vers les fonds d'Etat étrangers et les entreprises extérieures. Certaines industries, dont l'absence est déplorable en temps de guerre, disparaissent devant la concurrence étrangère comme avait disparu chez nous la fabrication des matières colorantes et des produits chimiques et pharmaceutiques spécialisée en Allemagne.

Viennent les temps cruels de la guerre ou simplement les époques de perturbations économiques, la nation tout entière souffre des conséquences de cette politique de pseudo-liberté qui n'est que l'absence d'une politique économique nationale.

On comprend donc le haut souci d'intérêt général qui inspirait la conception d'un régime industriel rénové après la

guerre. Les plans qui s'élaboraient dans les esprits bien plus que dans les travaux administratifs au Ministère du Commerce français, correspondaient à ceux que l'Angleterre alliée voyait s'esquisser chez elle, à ceux que l'Empire allemand, espérant encore la victoire, prétendait appliquer chez lui, la paix revenue. Les critiques les plus violentes dirigées contre les consortiums, s'atténuaient, en apparence, quand le publiciste, l'économiste ou le rapporteur d'une Chambre de Commerce, avait à parler de cette organisation possible. Mais, et l'on ne s'en cachait pas, ce que l'on combattait le plus dans le consortium, c'était l'organisme futur d'une politique de contrôle et de coopération imposée à l'industrie par l'Etat, représentant des intérêts de la collectivité nationale.

La fragilité juridique de l'institution imposée plutôt qu'acceptée, les erreurs initiales commises, l'absence d'unité dans les directions données, devaient fatalement amener la ruine d'un plan qui n'était qu'ébauché. Déjà, le 28 juin 1918, au cours de l'interpellation adressée au Ministre du Commerce à la Chambre des députés, l'engagement avait été, en quelque sorte, pris par le Ministre de renoncer à son projet, puisque les organismes créés devaient être supprimés après la cessation des hostilités. Ils le furent, pour la plupart avant l'intervention du traité de paix, sans attendre la loi portant cessation des hostilités.

Il n'y aura donc eu pendant la guerre et la première période de l'après-guerre que des essais incertains d'une politique économique nationale. Les dispositions prohibitives, les restrictions édictées, d'une manière empirique tout d'abord, d'après un plan concerté ensuite, comme les mesures d'ensemble prises d'accord avec les alliés répondaient aux exigences de la défense nationale envisagée dans toute sa conception. Le

pays tout entier, comme les industriels et commerçants intéressés, accepta, sans trop se plaindre même, les inconvénients qui auraient pu être évités. Les résultats à atteindre dominaient tout. Ils ont été en grande partie atteints.

Peut-être regrettera-t-on que la rénovation du régime industriel français, un moment entrevue, ne semble pas devoir sortir des enseignements de la guerre ? En tout cas, si elle se produisait dans l'ordre et dans les cadres de notre démocratie organisée, elle devrait, tout en subordonnant les intérêts privés aux grands intérêts publics, ne point entreprendre abusivement sur les libres initiatives fécondes en résultats. Le rôle de l'Etat, a-t-on dit, n'est pas de faire des affaires. On peut ajouter qu'il est de faire les affaires du pays. L'Etat a donc le droit de contrôler toutes les spéculations qui affectent la vie nationale, comme il a le devoir d'aider notre industrie. Mais son intervention ne peut être admise que si elle se fonde sur la loi ; elle ne sera acceptée que si les libertés fondamentales n'en souffrent point.



BIBLIOGRAPHIE

La Guerre économique (1914-1917),

par R. POMMEREUIL, chef de bureau au Ministère des Finances.

Poitiers, Librairie Audin, 1917.

La Guerre économique, (1914-1917),

Suppléments n^{os} 1 et 2, 1918, n^{os} 3 et 4, 1919.

La Politique française en matière d'importation pendant la guerre,

par Albert AFTALION (Revue d'Economie politique, n^o 2, mars-avril 1919).

Bulletin de statistique et de législation comparée du Ministère des Finances.

Documents parlementaires.

Rapport de M. FLANDIN, Sénateur. Impression du Sénat, n^o 304 (1915).

Rapport de M. le Duc DE LA TREMOILLE, Député, au nom de la Commission des Douanes, notamment :

N^o 556, impressions de la Chambre 1915,

N^o 2024, — 1916,

N^o 2510, — 1916,

N^o 3078, — 1917,

N^o 3730, — 1917.

Débats parlementaires.

Discours de M. CLÉMENTEL, Ministre du Commerce. Séance du 28 juin 1918.

Discours de M. TARDIEU, Haut Commissaire du Gouvernement. Séance du 28 juin 1918.

Le Régime des Consortiums.

Rapport présenté par M. Maurice HUBERT, à la Séance du 2 juillet 1918, de la Chambre Syndicale de la Société pour la Défense du Commerce et de l'Industrie de Marseille.

Marseille, Typographie et lithographie Barlatier, 17-19, rue Venture.

Rapport sur les Consortiums,

par M. Lucien ROMIER, chef des Services économiques de l'Association Nationale d'Expansion économique, 23, rue de Messine, Paris, 1918.

Les Consortiums,

Articles de M. Léon POLIER, professeur à la Faculté de Droit de Toulouse.

L'Europe Nouvelle, n° 17 (4 mai 1918), n° 19 (18 mai 1918), n° 20 (25 mai 1918), n° 22 (8 juin 1918), n° 26 (6 juillet 1918).

La question du pétrole et la politique du Consortium,

par X. ., 10 août 1920. Revue politique et parlementaire.

La crise actuelle des changes (1916),

par Bertrand NOGARO. Revue politique et parlementaire, § 182 et s.



